

Hans-Jürgen Urban

Europäisierung der Gesundheitspolitik?

*Zur Evolution eines Politikfeldes
im europäischen Mehrebenen-System*

Hans-Jürgen Urban ist Politikwissenschaftler und leitet den Funktionsbereich
„Gesellschaftspolitik und Grundsatzfragen“ beim Vorstand der IG Metall.

November 2003

Bestell-Nr. SP I 2003-303

ISSN-Nr. 0948 048X

Veröffentlichungsreihe der Arbeitsgruppe Public Health
Forschungsschwerpunkt Arbeit, Sozialstruktur und Sozialstaat
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
D-10785 Berlin, Reichpietschufer 50

Zusammenfassung

In Europa gelten die Sozialpolitik und insbesondere die Gesundheitspolitik als Felder, in denen die Nationalstaaten weitgehend den Ton angeben. Fragen der Krankenversorgung und etwaiger institutioneller Reformen werden in der Regel als nationale Angelegenheiten behandelt. Seit geraumer Zeit sind jedoch deutliche Anzeichen erkennbar, dass das Politikfeld Gesundheit vor einem dynamischen Prozess der Europäisierung steht. Die vorliegende Untersuchung analysiert die unterschiedlichen Wege, auf denen sich dieser Prozess vollzieht.

Während bisher die Verflechtungen zwischen dem europäischen Markt- und dem deutschen Sozialrecht den wichtigsten Wirkungskanal darstellten, über den die europäische Integration Einfluss auf das deutsche Gesundheitssystem gewinnt, so dürften von der wettbewerbspolitischen Neuausrichtung des Integrationsprozesse („Lissabonner Strategie“) und den Vorgaben der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion neue Impulse in Richtung einer Europäisierung der Gesundheitspolitik ausgehen. Dabei kommt der Offenen Methode der Koordinierung als einem neuen Regulierungsmodus im europäischen Mehrebenensystem, der zunehmend auch in der Gesundheitspolitik Anwendung findet, besondere Bedeutung zu.

Es wird gezeigt, dass auf europäischer Ebene neue politischen Arenen entstehen, in denen insbesondere der Europäische Gerichtshof, die Europäische Kommission sowie der Europäische Rat aktiver und entschiedener als bisher Gesundheitspolitik betreiben. Gleichzeitig bilden sich neue Formen wechselseitiger Abhängigkeit zwischen nationaler Gesundheitspolitik und europäischen Entscheidungen heraus. Im Rahmen dieses Prozesses schränken einerseits Vorgaben aus Europa die nationalstaatlich zur Verfügung stehenden Politikoptionen ein; andererseits nutzen aber auch Schlüsselakteure der nationalen Gesundheitssysteme die europäischen Entscheidungsprozesse, um eigenen Interessenlagen zum Durchbruch zu verhelfen und eigene Strategieoptionen zu realisieren.

Die Anwendung der Offenen Methode der Koordinierung auf das Gesundheitswesen geht zum einen mit einer strategischen Aufwertung, zum anderen aber auch mit einer wettbewerbspolitischen Indienstnahme der Gesundheitspolitik einher. Es ist davon auszugehen, dass die enge Einbindung der europäischen Gesundheitspolitik in die finanzpolitischen Vorgaben des EU-Finanzregimes und die Ziele der neuen europäischen Wettbewerbspolitik den Druck in Richtung auf die Stärkung einer kostendämpfungs- und wettbewerbsorientierten Gesundheitspolitik in den Mitgliedsstaaten erhöhen wird. Allerdings kann die Einbeziehung der Erfahrungen aus anderen Ländern auch einen Beitrag dazu leisten, Defizite des deutschen Gesundheitssystems, vor allem ineffiziente Versorgungsstrukturen, zu überwinden.

Abstract

In Europe, national states set the tone for social policy in general and health policy in particular. Questions of health care and institutional reform are, as a rule, treated as national affairs. For some time, however, the field of health care policy has begun to show clear signs of a dynamic process of Europeanization. The present study analyzes the various ways in which this process is unfolding.

Up to now the influence of European integration on the German health care system has been driven primarily by the close interlinkage between European law regulating market structures and German social welfare law. The newly inaugurated orientation towards a more competitive market-based economy (The Lisbon Strategy) combined with the regulatory requirements of the European Economic and Monetary Union are providing a new impetus toward a Europeanization of health policy. In addition, the so-called open method of coordination, which provides a new mode of regulation within the multi-level European system, is being increasingly applied to the area of health policy.

This paper describes the rise of new political arenas on the European level in which the European Court, the European Commission and the European Council are beginning to take more decisive action with regard to health policy. At the same time, new forms of interdependence between national health policy and European decision-making are taking shape. This development is characterized by opposing trends: On the one hand, existing national policy options are being restricted within the framework of European regulations; on the other hand, key players and major political parties at the national level are using European decisions in order to assert their own interests or to meet particular strategic ends.

While applying the open method of coordination to national health care systems is generating a strategic upgrading of health policy more generally, results also show that health policy is being increasingly used as a tool to promote economic competition. It can be assumed that the integration of European health policy within the financial framework of the European Union, including the new European goals regarding economic competition, will increase pressure on member states to curb cost expansion and to strengthen competition in health care provision. At the same time, experience from other countries may contribute to eliminating deficiencies within the German health care system, particularly in regard to the inefficiency of current structures.

I. Zur Einleitung: Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem	7
1. REGIMEVIELFALT UND POLITIKVERFLECHTUNGSFALLE.....	7
2. SOZIALPOLITISCHES „SPILLOVER“ UND ENDE DER VERFLECHTUNGSFALLE.....	9
3. FRAGESTELLUNGEN IN DER VORLIEGENDEN UNTERSUCHUNG.....	11
II. Gesundheitspolitik im europäischen Integrationsprozess.....	13
1. GESUNDHEITSPOLITIK ALS DOMÄNE DER NATIONALSTAATEN.....	13
2. BISHERIGE GESUNDHEITSPOLITISCHE INTEGRATIONSANSÄTZE	20
2.1 Ansätze einer positiven Integration.....	21
2.2 Ansätze einer negativen Integration.....	25
2.3 Kontextgesteuerte Integration.....	31
III. Die neue „strategische Zielsetzung“ in der EU und die Europäisierung der Gesundheitspolitik	31
1. KOORDINIERENDE REGULIERUNG IN EUROPÄISCHEN POLITIKFELDERN	31
1.1 Das Koordinierungsverfahren in der Wirtschaftspolitik	32
1.2 ... in der Fiskalpolitik	33
1.3 ... in der Beschäftigungspolitik.....	34
2. DIE STRATEGISCHE NEUAUSRICHTUNG DES INTEGRATIONSPROZESSES DURCH DIE LISSABONNER WETTBEWERBSSTRATEGIE.....	36
3. DIE OFFENE METHODE DER KOORDINIERUNG(OMK) ALS REGULIERUNGSTYP.....	37
4. DIE OMK IN DER GESUNDHEITSPOLITIK.....	45
5. DAS AKTIONSPROGRAMM IM BEREICH DER ÖFFENTLICHEN GESUNDHEIT (2003-2008)	50
6. EXKURS: DAS MAASTRICHTER DEFIZITKRITERIUM UND DIE FINANZIERUNGSREGELN DER DEUTSCHEN KRANKENVERSICHERUNG	52
IV. Die Europäisierung der Gesundheitspolitik und das Neue Europäische Sozialmodell. 62	62
1. ANTRIEBSKRÄFTE UND KONTUREN DER EUROPÄISIERUNG DER GESUNDHEITSPOLITIK. 62	62
1.1 Der gesundheitspolitische Europäisierungstyp.....	63
2. DAS EURO-FINANZREGIME, DIE WETTBEWERBSPOLITISCHE RESTRUKTURIERUNG EUROPAS UND DAS NEUE EUROPÄISCHE SOZIALMODELL	71
2.1 Vom Sozial- zum Wettbewerbskorporatismus auf nationaler Ebene	73
2.2 Vom alten zum Neuen Sozialmodell auf europäischer Ebene.....	76
V. Mögliche Implikationen für Reformdebatte und -prozess im deutschen Gesundheitssystem	80
1. EUROPÄISIERUNG UND NATIONALER WANDEL IN DER GESUNDHEITSPOLITIK	80
2. MÖGLICHE STABILISIERENDE IMPLIKATIONEN	84
2.1 Entdramatisierungseffekte.....	84
2.2 Ordnungspolitische Warnungen.....	85
2.3 Hinweise auf Effizienz- und Qualitätsdefizite	86
3. MÖGLICHE DESTABILISIERENDE IMPLIKATIONEN	87
3.1 Folgeprobleme der Ambivalenzen und Defizite der OMK.....	88
3.2 Stärkung der Kosten- über die Versorgungsperspektive.....	97
3.3 Konsolidierung der Ausgaben statt Stabilisierung der Einnahmen	99
3.4 Vertiefung wettbewerbspolitischer Paradoxien	103
3.5 Negative Rückkoppelungen	115
VI. Zusammenfassung und Ausblick	118
Literaturverzeichnis:	126

I. Zur Einleitung: Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem

Die Europäische Integration ist bis heute ein Prozess signifikanter Ungleichzeitigkeiten geblieben. Reichweite, Intensität und Geschwindigkeit des Integrationsprozesses haben sich in den einzelnen Politikfeldern äußerst unterschiedlich entwickelt. So hat sich die ehemals in der Autonomie der nationalen Akteure liegende Wirtschafts-, Fiskal- und Geldpolitik spätestens mit der Vollendung der Europäischen Währungsunion weitgehend europäisiert. Die Regeln des mit dem Euro etablierten „Wachstums- und Stabilitätspaktes“ enthalten verbindliche Vorgaben für die Haushaltspolitik der Nationalstaaten und durch die rechtlich fixierte Aufgaben- und Kompetenzdefinition der Europäischen Zentralbank haben die nationalen Zentralbanken die Möglichkeit zu einer autonomen Geldpolitik weitgehend eingebüßt. Gänzlich anders sieht es hingegen im Feld der Sozialpolitik aus. Konturen eines Europäischen Wohlfahrtsstaates sind bisher nicht erkennbar, und die historischen Versuche einer Angleichung leistungsrechtlicher Standards und institutioneller Arrangements im Sinne einer „Harmonisierung der Sozialschutzsysteme“ können als gescheitert gelten. Trotz erster Ansätze einer politischen Koordinierung nationaler Maßnahmen gilt die Sozial- resp. Sozialstaatspolitik in der Europäischen Union nach wie vor und nicht zu Unrecht als Domäne der Mitgliedsstaaten.¹ Während bezüglich der Feststellung dieser „Asymmetrie zwischen ökonomischer und sozialpolitischer Integration“ (Scharpf 2002b) in der Integrationsforschung ein weitgehender Konsens festzustellen ist, wird die Frage nach den Ursachen und der Wahrscheinlichkeit einer nachholenden Entwicklung der europäischen Sozialpolitik durchaus unterschiedlich beantwortet.

1. Regimevielfalt und Politikverflechtungsfälle

Auf der einen Seite stehen Auffassungen, die mit Blick auf Möglichkeit und Wahrscheinlichkeit einer Europäisierung der Sozialpolitik eher skeptisch sind (Scharpf 1999 und 2002a, Schulte 2001, Streeck 1998). Nicht, dass keine Notwendigkeit gesehen würde. Im Gegenteil: Die Globalisierung der Finanzmärkte, die gewachsene Mobilität des Realkapitals, die Deregulierungs- und Privatisierungsvorgaben des europäischen Wettbewerbsrechts und nicht zuletzt die angebots- und geldwertorientierte Wirtschafts- und Währungsunion beschneiden, so eine Grundthese, die Handlungsfähigkeiten der keynesianischen Wohlfahrtsstaaten. Damit verlieren sie die Möglichkeit, durch eine aktive Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, die traditionell über die Belastung der ehemals weitgehend immobilen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital durch Steuern und Abgaben finanziert wurde, wirtschaftlicher und sozialer Fehlentwicklung entgegenzuwirken. Vielmehr treiben Globalisierung und Europäisierung die Nationalstaaten mit ihren Wohlfahrtsregimen in einen Systemwettbewerb, in dem mit möglichst niedrigen Steuer- und Beitragslasten und möglichst attraktiven Ansiedlungsbedingungen um zunehmend mobiles Kapital und knappe qualifizierte Arbeitskräfte konkurriert wird. So werden Arbeitskosten und -plätze sowie Sozialstandards ab- und die Gefahren struktureller Unterbeschäftigung sowie sozialer Unterbietungswettläufe („race-to-the-bottom“) aufgebaut.

¹ Aus der Fülle der Literatur zum aktuellen Stand der Europäischen Integration im Bereich der Sozialpolitik sei hier lediglich auf einige Darstellungen sowie die dort rezipierte Literatur verwiesen: Lessenich/Ostner 1998, Leibfried/Pierson 1998, Falkner 1998, Bieling/Steinhilber 2000, Kraus/Geisen 2001 sowie Leibfried 2000.

Da es sich nun im Falle von Globalisierung und Europäischer Integration um irreversible Entwicklungen handelt und die Beschränkungen nationaler Wohlfahrtspolitiken anhalten werden, käme als Antwort auf die Gefahren struktureller Arbeitslosigkeit, gesellschaftlicher Spaltungen und sozialer Marginalisierungen nur eine soziale Re-Regulierung auf supranationaler, vor allem auf europäischer Ebene, infrage. Doch hier wird große Skepsis angemeldet. Diese gründet sich teils auf die äußerst heterogenen Ausgangsbedingungen in den wohlfahrtsstaatlichen Welten der Mitgliedsstaaten, teils auf die als gering veranschlagte Problemlösungsfähigkeit des europäischen Institutionensystems. Mit Blick auf die Vielfalt der nationalstaatlichen Wohlfahrtsregime wird vor allem verwiesen auf: *erstens* die unterschiedlichen ökonomischen Leistungsniveaus der nationalen Volkswirtschaften und die damit verbundenen unterschiedlichen Spielräume für die Finanzierung sozialer Leistungen; *zweitens* die Beharrungsvermögen der institutionellen Arrangements und die Stabilität einmal eingeschlagener Entwicklungspfade und schließlich *drittens* die differenten normativen Präferenzen der korporativen Akteure sowie die unterschiedlichen Wohlfahrtskulturen in den Mitgliedsstaaten. Diese differenten Ausgangsbedingungen generieren entsprechend heterogene Interessenlagen der Mitgliedsstaaten, die kaum zu überwinden sind. Somit erscheint die Einigung auf ein gemeinsames Projekt „Sozialstaat Europa“ eine kaum zu bewältigenden Aufgabe. Bisher jedenfalls, so die Einschätzung, haben sich diese Spezifika einer umfassenden Annäherung der nationalen Sozialsysteme und der Herausbildung eines europäischen Wohlfahrtsstaates weitgehend widersetzt und, so die Vermutung, dies dürften sie auch in Zukunft tun.

Verstärkt wird das Problem divergierender Ausgangsbedingungen in den Nationalstaaten nach Auffassung der Skeptiker durch „Pathologien“ (Scharpf 1985) im Gefüge des europäischen Institutionensystems. Dieses hält gerade in Fragen der sozialen Integration hohe Entscheidungshürden bereit, die seine Problemlösungs- und Entscheidungsfähigkeit erheblich herabsetzen. Fritz W. Scharpf hat diese Problemkonstellation in der These von der „Politikverflechtungsfälle“ (Scharpf 1985) zugespitzt.² Demnach lassen sich fehlende Fortschritte in sozialpolitischen Angelegenheiten auf europäischer Ebene weniger auf fehlenden Einigungswilllen oder allgemeine Probleme bei der Konsensfindung unter den handelnden Akteuren, sondern vor allem auf Defizite in den institutionellen Strukturen in der EU zurückführen, die das Verhältnis der Staaten untereinander bzw. das Verhältnis zwischen Mitgliedsstaaten und Gemeinschaft entscheidungshemmend ausgestalten. Zwei Pathologien seien zu konstatieren, die Stagnationszustände oder zumindest suboptimale Ergebnisse begünstigten: zum einen die hohe Abhängigkeit der Entscheidungen der höheren (europäischen) Ebene von der Zustimmung der Regierungen der unteren (nationalstaatlichen) Entscheidungsebene (Scharpf spricht hier von der Pathologie: „Regierungsinteressen“); zum zweiten die Abhängigkeit dieser Zustimmung von Einstimmigkeit oder Fast-Einstimmigkeit (Pathologie: „Einstimmigkeit“; Scharpf 1985: 334-338). In diesen Strukturen könnten die Akteure zwar in manchen Einzelfragen mehr oder minder befriedigende Lösungen aushandeln. Aber Strukturveränderungen in Richtung von institutionellen Verhältnissen, die auch bei fehlendem Konsens ein hohes Maß

² „Die ‚Politikverflechtungsfälle‘ kann (...) zusammenfassend beschrieben werden als eine zwei oder mehr Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch (...) ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt, und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern – weder in Richtung auf mehr Integration noch in Richtung auf Desintegration.“ (Scharpf 1985: 349-350).

an Handlungsfähigkeit gewährleisten, oder gar der generelle Ausbruch aus dieser Handlungskonstellation, seien nur schwer denkbar. Im Kern besagt die These der „Politikverflechtungsfälle“ also, dass Regierungen, die in verflochtenen Entscheidungsstrukturen zur Kooperation gezwungen und auf Konsenslösungen angewiesen sind, da ihnen die Entscheidungsverfahren der hierarchischen Steuerung und der Mehrheitsentscheidung nicht zur Verfügung stehen³, an Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit verlieren und kaum in der Lage sind, sich aus dieser pathologischen Struktur zu befreien. Da nun aber gerade sozialpolitische Regulierungen in der EU auf einen hohen Konsens angewiesen sind, könne der geringe Ertrag an sozialpolitischen Entscheidungen kaum verwundern.⁴

2. Sozialpolitisches „Spillover“ und Ende der Verflechtungsfälle

Diesen mit Blick auf die sozialpolitische Integration pessimistischen Auffassungen steht eine eher optimistische Sichtweise gegenüber, die ihr größeres Zutrauen in die Entwicklungspotentiale der europäischen Sozialpolitik letztlich aus den Folgeproblemen des nach neoliberalen Prämissen gestalteten Binnenmarktprojektes selbst ableitet. Auch aus dieser Sicht werden die ökonomische Marktintegration und die sie begleitende „marktschaffende“ Deregulierungspolitik („market making“) als Kernprozesse der europäischen Einigung aufgefasst, die die Handlungspotenziale der nationalen Wohlfahrtsstaaten, ihre Souveränität und Autonomie untergraben (Leibfried 1996)⁵. Während die pessimistische Sichtweise aber (neben den institutionellen Pathologien) die Dominanz der „marktschaffenden Politik“ über eine „marktkorrigierende Politik“ („market correcting“) als zentrale Restriktion für eine Re-Etablierung wohlfahrtsstaatlicher Strukturen auf europäischer Ebene ausmacht, sieht der eher optimistische Interpretationsansatz gerade in den mit der Marktintegration verbundenen Zwängen wichtige Antriebskräfte einer supranationalen sozialpolitischen Regulierung. Die bisherige europäische Sozialpolitik sei, so die Kernthese, funktional auf die dominierende Marktintegration bezogen. Die bisherigen Erfolge in der europäischen Sozialpolitik seien nicht als Ausfluss der politisch gewollten Errichtung eines europäischen Sozialstaates, sondern als Ergebnisse von „Spillovers“ beim Aufbau des Binnenmarktes sowie der europäischen Währungsunion zu werten. „Die europäische Größenordnung der Marktdynamik bringt Verwerfungen eigenständiger Art hervor, die inzwischen Ausgangspunkt für die Artikulierung einer genuin europäi-

³ Zu dieser Unterscheidung und zur inneren Logik der Interaktionsmodelle „hierarchische Steuerung“ und „Mehrheitsentscheidung“ vgl. Scharpf 2000: 251-318.

⁴ Scharpf selbst hat den zunächst recht umfassend formulierten Geltungsanspruch der Politikverflechtungsfälle-These später durch den Hinweis relativiert, dass natürlich auch unter solch widrigen Bedingungen erfolgreiche Problemlösungen denkbar seien. „Offensichtlich kommt es (...) auf die zugrundeliegende Interessenkonstellation und die ideologische Präferenz der Verhandlungspartner an; und jede Prognose des Erfolgs und Misserfolgs europäischer Lösungen hängt deshalb vom richtigen Verständnis eben dieser Konstellation ab.“ (Scharpf 1999: 96f.) Von besonderer Wichtigkeit für den Einzelfall ist nach Scharpf die Bedeutung der Transaktionskosten als Hindernis für einvernehmliche Entscheidungen (Scharpf 1999: 73-74, FN 32).

⁵ Leibfried unterscheidet mit Blick auf den Wohlfahrtsstaat „zwei Arten von Einschränkungen staatlichen Handlungspotentials“: „Entwicklungen, die die staatliche *Souveränität* (...) beeinträchtigen, also die *formelle* Kompetenz, selbstständig über Wohlfahrt zu entscheiden; und Entwicklungen, die die staatliche Handlungs*autonomie* einengen, also die *materielle* Fähigkeit, Wohlfahrtsleistungen selbstständig zu gewähr(leist)en.“ (1996: 455, Hervorh. im Orig.) Die Unterscheidung zwischen Souveränität und Autonomie entspricht im Kern dem Unterschied zwischen rechtlichem „Dürfen“ und faktischem „Können“.

schen Sozialpolitikprogrammatik geworden sind.“ (Leibfried 2000: 82) Diese Entwicklung führe zwar nicht zu einem „Sozialstaat Europa“, treibe aber die „funktionale Verflechtung von europäischer Integration und nationaler Sozialpolitik“ voran und mache es immer schwieriger, „soziale Fragen aus dem Themenkatalog der EU herauszuhalten“ (Leibfried 2000: 81-82). Mehr noch: Aufgrund der funktionalen Interdependenz zwischen Markt- und Sozialintegration dürfte sich die Ungleichzeitigkeit zwischen beiden letztlich als ein temporäres Phänomen erweisen. „Der Wirtschaftsraum Europa mit seinen vier Marktfreiheiten - freier Güter- und Kapitalverkehr, Dienstleistungsfreiheit, Freizügigkeit – wird langsam aber sicher von politischer Regulierung mit sozialen Vorzeichen wieder eingeholt. Das liegt gewissermaßen in der Natur der Sache (...)“. (Rieger/Leibfried 2001: 67)⁶ In dem Maße, in dem sozialpolitische Themen nicht nur auf der nationalstaatlichen, sondern auch auf der europäischen Ebene verhandelt werden und sich die funktionale Notwendigkeit einer sozialpolitischen Absicherung der ökonomischen Integration Geltung verschafft, bildet sich (auch) in der Sozialpolitik ein „europäisches Mehrebenen-System“ heraus und wird Sozialpolitik in Europa zur Mehrebenen-Politik, die durch unterschiedliche Akteure in unterschiedlichen Arenen betrieben wird.⁷ Nationale Sozialpolitik wird nicht ersetzt oder entmachtet, aber sie ist mit der Politik auf EU-Ebene „in einem feingespunnen Netz aus Wettbewerb und wechselseitiger Anpassung verwoben“ (Pierson/Leibfried 1998b: 424).

Durch die funktionale Interdependenz zwischen Marktintegration und Sozialpolitik, so eine weitere These, verstärkt sich zugleich der Druck, die Entscheidungsunfähigkeit des EU-Institutionensystems aufzulösen oder zumindest ihre Problemlösungsfähigkeit in sozialpolitischen Fragen durch institutionelle Reformen zu erhöhen. Dies sei, so argumentiert etwa Gerda Falkner (2000), durch die Reformen des Maastrichter (in Kraft seit November 1993) sowie des Amsterdamer Vertrages (in Kraft seit Mai 1999) weitgehend geschehen. Mit der nun vorhandenen Möglichkeit zur Verabschiedung wichtiger sozialpolitischer Richtlinien in Mehrheitsabstimmungen sei in der Sozialpolitik das „Ende der Politikverflechtungsfalle“ (Falkner

⁶ Rieger/Leibfried (2001) sehen vor allem in der Herausbildung einer „transnationalen Wohlfahrtsdemokratie“ im Zuge der Demokratisierung und Parlamentarisierung Europas und der dadurch entstehenden Möglichkeit der Bürger, im eigenen Interesse soziale Rechte etablieren zu können, die entscheidende Voraussetzung und zugleich Ursache für Etablierung der Sozialpolitik im europäischen Raum.

⁷ Das analytische Bild vom europäischen Mehrebenensystem hat in der Integrationsforschung mittlerweile weite Verbreitung gefunden und ist keinem der hier skizzierten Interpretationsansätze alleine zuzuordnen. Der Begriff des „Mehrebenen-Systems“ bzw. der „Mehrebenen-Regulation“ wurde zuerst in der Analyse des deutschen Föderalismus (Benz/Scharpf/Zintl 1992), dann der Europäischen Integration (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996, Leibfried/Pierson 1998a und b, Scharpf 1999) entwickelt, um die theoretischen und praktischen Probleme vertikal und horizontal verflochtener Politikarenen bzw. Verhandlungssysteme zu analysieren. „Die theoretische Herausforderung liegt darin, das wechselseitige Zusammenspiel zwischen unterschiedlichen Handlungs- und Entscheidungsebenen und die darin angelegte Eigendynamik zu verstehen; das praktische Problem besteht in der Tatsache, dass gesellschaftliche Akteure mit diesen komplexen Zusammenhängen umgehen und sich auf die dadurch verursachten Unsicherheiten, Informations- und Koordinationsprobleme einstellen müssen.“ (Benz 1992: 147). In der Europaforschung werden analytisch in der Regel mit der EU, dem Nationalstaat und der Region drei Ebenen unterschieden. Im Kern und im Kontext der Integrationsforschung besagt der Begriff des Mehrebenensystems vor allem, „dass die Strukturen der EU anders sind als alle bisher bekannten Formen des Staates und von internationalen Regimen bzw. internationalen Organisationen.“ (Benz 1998: 559). Obwohl der Begriff immer häufigere Verwendung findet, ist er, wie Arthur Benz zu Recht vermerkt, „bislang wenig präzise und weist bestenfalls die Richtung für die Analyse“ (Benz 1998: 559).

2000: 287) zu vermelden.⁸ Dass der Output der EG-Sozialpolitik seither jedoch auch nicht „optimal“ ausgefallen sei, habe ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre weniger mit institutionellen Widrigkeiten als mit einem Mangel an sozialpolitischen Visionen für die EU auf Seiten der handelnden Regierungen zu tun. „In dieser Zeit stand der ernsthaften Diskussion von innovativen sozialpolitischen Projekten auf Unionsebene vor allem ein *mainstream* von neo-liberalen und monetaristischen Wirtschaftsschulen einerseits und von national orientiertem ‚Subsidiaritätsdenken‘ andererseits entgegen. Damit waren die primären Hindernisse für den Ausbau der sozialen EG-Dimension eher *ideelle* denn *institutionelle* Aspekte.“ (Falkner 2000: 287 f.; Herv. im Orig.). Sollten sich in den Nationalstaaten die Gewichte zwischen den „Wirtschaftsschulen“ und den politisch-normativen Orientierungen der handelnden Schlüsselakteure verändern, so entstünden, folgt man dieser Argumentationslogik, durchaus neue Chancen für weitere Fortschritte in der sozialen Integration Europas.

3. Fragestellungen in der vorliegenden Untersuchung

Diese Interpretationsansätze, die Optionen und Restriktionen der europäischen Sozialpolitik recht unterschiedlich bewerten, sollen im vorliegenden Beitrag, der sich mit einigen aktuellen Trends im Feld der Gesundheitspolitik befasst, als Hintergrundfolie dienen. Dabei wird nicht das Ziel verfolgt, einen der Ansätze zu verwerfen oder zu bestätigen. Vielmehr spricht einiges dafür, dass wohl keiner von beiden als gänzlich falsch oder richtig zu bewerten ist, sondern dass ihr spezifischer Erklärungswert je nach Thema und Politikfeld variiert. So könnten sich die optimistischen Erwartungen des ökonomisch-funktionalistischen Ansatzes etwa durch den doch beachtlichen Fortschritt im europäischen Arbeits- und Gesundheitsschutz (Gerlinger 2000), die pessimistischen des akteursorientiert-institutionalistischen Ansatzes⁹ durch das faktische Scheitern der Harmonisierungsbemühungen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme (Schulte 2001) bestätigt fühlen.¹⁰

Wenn aber Analysepotenzial und Erklärungswert der analytischen Ansätze nach sozialpolitischen Politikfeldern variieren, so sollte auch nicht ausgeschlossen sein, dass sie im Zeitablauf in ein und demselben Politikfeld unterschiedlich ausfallen. Um diese Möglichkeit soll es im

⁸ Die generelle Gültigkeit der Politikverflechtungsfalle-These wurde auch aus einer explizit institutionalistisch-verhandlungstheoretischen Sicht infrage gestellt. So konstatierte Arthur Benz, dass die Ergebnisse empirischer Untersuchungen zur europäischen Politik zeigten, „dass es um die Handlungsfähigkeit der EU nicht so schlecht bestellt ist (...), zumindest wenn man diese mit den Leistungen nationaler Politiken vergleicht.“ (Benz 1998: 559). Im Zuge der Ausdifferenzierung des europäischen Mehreben-Systems und des Bedeutungszuwachs der regionalen Ebene sei eine „institutionelle Dynamik“ zu beobachten, die die europäischen Entscheidungsprozesse weniger anfällig für Politikverflechtungs-Fallen mache. „Das Auftreten von Blockaden der Kooperation und Koordination kann hier nicht nur durch konfliktvermeidende Entscheidungen, sondern auch durch Differenzierung und Variabilität von lose gekoppelten Strukturen verhindert werden. Durch lose Koppelung werden Kooperationszwänge vermieden, gleichzeitig werden Anpassungs- und Innovationsprozesse über Informations- und Kommunikationsbeziehungen, Promotoren und Vermittler sowie Wettbewerb induziert.“ (Benz 1998: 560).

⁹ Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf bezeichnen den von ihnen entwickelten theoretischen Ansatz, der auch den Hintergrund für die These von der Politikverflechtungsfalle liefert, als „akteurszentrierten Institutionalismus“ (Mayntz/Scharpf 1995 und Scharpf 2000).

¹⁰ Auch Scharpf (1999: 81-139) und Falkner (2000: 288-295) weisen auf die bisher unterschiedlichen Fortschritte und zukünftigen Erfolgsaussichten in den unterschiedlichen Bereichen der Sozialpolitik hin.

Folgenden mit Blick auf die Gesundheitspolitik¹¹ gehen. Damit steht ein Feld der Sozialpolitik im Fokus, das bisher in der europäischen Integrationsforschung weitgehend unbeachtet blieb. Zwar existiert ein umfangreiches juristisches Schrifttum, das sich etwa mit den Auswirkungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes auf das Leistungsrecht und das Vertragssystem des deutschen Gesundheitssystems beschäftigt¹²; und auch an Vergleichen zwischen den Gesundheitspolitiken und -systemen der europäischen Mitgliedsstaaten mangelt es mittlerweile nicht mehr.¹³ Aber die Fragen, ob sich im Rahmen des voranschreitenden Integrationsprozesses auch eine „europäische Gesundheitspolitik“ herausbildet, ob sich also auch im Politikfeld Gesundheit eine europäische Mehrebenen-Struktur mit eigenständigen nationalen und europäischen Arenen, eigenen Akteuren und eigenen Spielregeln abzeichnet, sind bisher höchstens randständig diskutiert worden.

Mit diesen Fragen und mit der These, dass sie weitgehend positiv zu beantworten sind, will sich die vorliegende Studie beschäftigen. Es spricht einiges für die Vermutung, dass auf der EU-Ebene ein neues Interesse an den nationalen Gesundheitspolitiken erwacht ist und die Union am Beginn der Konstituierung eines neuen europäischen Politikfeldes Gesundheit steht. Diese Entwicklung ist vor allem auf den Bedeutungszuwachs der Gesundheitspolitik für die nationalen Fiskal-, Beschäftigungs- und Wettbewerbspolitiken in Europa zurückzuführen. Den strategischen Kontext stellt das Ziel der Transformation des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells in Richtung einer dynamischen Tertiärökonomie mit einem Neuen Europäischen Sozialmodell dar. Zwar begrenzen der EG-Vertrag und die Rechtsprechung des EuGH den Einfluss der Gemeinschaft auf die Gesundheitspolitik und weisen den Mitgliedsstaaten weitreichende Souveränität bei der Ausgestaltung der medizinischen Versorgung der Bevölkerung zu; und zugleich dürfte die institutionelle, versorgungspolitische und wohlfahrtskulturelle Vielfalt in den Gesundheitssystemen und -politiken der Mitgliedsstaaten auf absehbare Zeit erhalten bleiben. Doch der Druck, der aus der wettbewerbspolitischen Formierung des Wirtschaftsraumes Europa auf die nationalen gesundheitspolitischen Regulierungssysteme ausgeht und der mit einer neuen „offenen Methode der Koordinierung“ seinen politischen Vermittlungsmechanismus gefunden hat, setzt eine neue Integrationsdynamik in der Gesundheitspolitik in Gang und wirkt in Richtung einer Europäisierung dieses Politikfeldes.

Die folgenden Ausführungen sollen diese Behauptungen erläutern und begründen. Dies geschieht in vier inhaltlichen Blöcken. Zunächst soll dargelegt werden, dass sich Gesundheitspolitik in Europa bis in die jüngere Vergangenheit weitgehend in den nationalen Arenen ereignete und dass die relativ unbeschadete gesundheitspolitische Autonomie der Mitgliedssta-

¹¹ Die Erörterungen dieser Studie konzentrieren sich – wie bereits erwähnt – auf Gesundheitspolitik im engeren Sinne und umfassen lediglich das System der Krankenversorgung; es geht also um den Sektor des Gesundheitswesens, der etwa in Deutschland als „gesetzliche Krankenversicherung“ bezeichnet und durch die Regelungen des Fünften Buches des Sozialgesetzbuches (SGB V) reguliert wird. Damit bleiben Bereiche wie Verbraucherschutz, Teilbereiche des Umweltschutzes, öffentliche Gesundheitsdienste oder Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, die auf europäischer Ebene gelegentlich als Teilfelder der Gesundheits- bzw. Sozialpolitik thematisiert werden, ausgeblendet.

¹² Vgl. etwa Bieback 1999 und 2001, Ebsen 2000, Hirsch 2000, Hänlein/Kruse 2000, Eichenhofer 2001, Schulte 2001/2002, Neumann 2002, Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht 2002.

¹³ Vgl. etwa Alber 1989, Alber/Bernadi-Schenkluhn 1992, Schneider 1998, 1999 und 2002, Buchner/Wasem 2000, Freeman 2000, Freeman/Moran 2000, DIW 2002, Leidl 2001 und Light 2001, Busse/Wismar/ Bernmann 2002.

ten von diesen politisch gewollt und bewahrt wurde (*Abschnitt II.*). Daraufhin wird in (*Abschnitt III.*) zu zeigen sein, wie im Zuge der strategischen Neuausrichtung der EU, unterstützt durch die „offene Methode der Koordinierung“, die Gesundheitspolitik als europäisches Thema an Bedeutung gewinnt und dass sich (wie bereits zuvor in der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik) auch in der Gesundheitspolitik eine europaweite koordinierende Regulierung der nationalen Politiken abzeichnet. Anschließend wird die wettbewerbspolitische Restrukturierung Europas als eine zentrale Triebkraft der sich abzeichnenden Europäisierung der Gesundheitspolitik beschrieben und der gesamte Prozess in den Kontext der sukzessiven Etablierung eines Neuen Europäischen Sozialmodells gestellt (*Abschnitt IV.*). Der anschließende Abschnitt (*V.*) widmet sich den Fragen nach den Wechselwirkungen zwischen der Integrationsdynamik und dem Wandel des nationalen Institutionensystems bzw. zwischen den Politiken der nationalen und der europäischen Ebene. Dazu sollen einige begründete Vermutungen formuliert werden, welche Implikationen sich aus der Europäisierung der Gesundheitspolitik für die Reform des deutschen Gesundheitssystems bzw. die Debatte um diese ergeben könnten.

II. Gesundheitspolitik im europäischen Integrationsprozess

1. Gesundheitspolitik als Domäne der Nationalstaaten

Traditionell ist das Politikfeld Gesundheit in Europa, dies ist eine in der Forschung weitgehend geteilte Auffassung, durch die Nationalstaaten besetzt. Gesundheitspolitik gilt, wie andere Bereiche der Sozialpolitik auch (Pierson/Leibfried 1998a), als eine Angelegenheit nationalstaatlicher Politik. In allen Mitgliedstaaten werden Fragen der Krankenversorgung und etwaiger versorgungspolitischer und institutioneller Reformen als nationale Angelegenheiten behandelt. Dabei entsprach es bisher durchaus dem Selbstverständnis der Institutionen der EU, in den nationalen Reformprojekten keine relevante Rolle zu spielen. Auf der Agenda der Politikfelder, für die die Institutionen der Europäischen Union eigenständigen Einfluss und Gestaltungsansprüche reklamieren, war die Gesundheitspolitik bisher nicht zu finden.

Dabei kann im Bereich der Gesundheitspolitik nicht einmal ein Europäisierungsrückstand der Politik gegenüber der Ökonomie festgestellt werden. Der nationalen Orientierung der Gesundheitspolitiken entspricht ein äußerst geringer Grad an Integration der Gesundheitsmärkte in Europa. Wechselseitige Austauschprozesse finden praktisch nicht statt. „Im fundamentalen Unterschied zu anderen Produktionsbereichen der Volkswirtschaft, deren Vorleistungs- und Absatzmärkte häufig sogar bereits weltweit verzahnt und deshalb erheblichen internationalen Wettbewerbseinflüssen ausgesetzt sind, kann es - bis auf wenige Ausnahmen - als typisches Merkmal der Gesundheitssysteme der EG-Mitgliedsstaaten gelten, dass die Leistungserbringung im Sinne des letzten Verbrauchs von Sach- und Dienstleistungen bisher in nur ausgesprochen geringem Umfang durch transnationale Austauschbeziehungen geprägt ist.“ (DIW 2002: 161). Der Anteil der grenzüberschreitenden Gesundheitsausgaben an den gesamten Gesundheitsausgaben in der EU betrug im Jahre 1993 gerade einmal 0,24 Prozent (Leidl: 2001: 51). Auf allen Teilmärkten des Gesundheitssektors spielen transnationale Austausch- und

Konkurrenzbeziehungen eine deutlich untergeordnete bis bedeutungslose Rolle. So findet ein Wettbewerb zwischen den nationalen Krankenversicherungsträgern (wo vorhanden) kaum statt, lässt sich auf den Märkten für ambulante Leistungen fast ausschließlich in grenznahen Räumen (z. B. bei Berufspendlern) eine partielle grenzüberschreitende Versorgung beobachten und lassen sich grenzüberschreitende Austauschbeziehungen im stationären Sektor kaum nachweisen. Eine relevante Ausnahme bilden lediglich die Märkte für Arzneimittel. Sie sind durch ausgeprägte transnationale Strukturen und hohe, supranationale-makroregionale Konzentrationsgrade der Pharma- und Arzneimittelindustrie gekennzeichnet. Doch auch hier haben nationalstaatliche Regulierungen dieser Märkte (z. B. Festbetragsregelungen für Arzneimittel, Verbot von (Re-)Importen) eine umfassendere Integration der Wirtschaftsbeziehungen bisher verhindert. (DIW 2002: 172 ff.)¹⁴

Das bisherige Verbleiben der Gesundheitspolitik in den nationalstaatlichen Arenen und die weitgehend unangefochtene gesundheitspolitische Souveränität der Nationalstaaten (sowie der niedrige Integrationsgrad der Gesundheitsmärkte) sind zweifelsohne auf vielfältige und komplexe Ursachen zurückzuführen. Dabei scheint der akteursorientierte-institutionalistische Interpretationsansatz mit seinen Verweisen auf die Bedeutung von interessengeleitetem Akteurshandeln und institutionellen Beharrungskräften wichtige Hinweise für die Ursachenforschung zu liefern.

1. Das gilt zum einen für den Verweis auf die Stabilität historisch gewachsener Wohlfahrtsregime und ihre Resistenz gegenüber institutionellen Pfadwechseln. Nicht zuletzt daran sind die bisherigen Versuche gescheitert, die diversen Gesundheitssysteme auf einen gemeinsamen europäischen Entwicklungspfad zu bringen. Was für die sozialen Sicherungssysteme im Allgemeinen zu beobachten war, galt für die Gesundheitspolitik umso stärker (Schulte 1990). Die Gesundheitssysteme sind bis heute mit Blick auf die institutionellen, leistungsrechtlichen und normativen Strukturen in hohem Maße heterogen und zu Recht als „hochkomplexe Mehrebenennetzwerke von sektoralen und sektorenübergreifenden Strukturen unterschiedlich verfasseter und organisierter Akteure mit unterschiedlichen Regelungskompetenzen und Handlungsspielräumen“ (DIW 2002: 164) bezeichnet worden (auch: Holland/Mossailos 1999).

Zur Beschreibung dieser Vielfalt werden in der Literatur unterschiedliche Typologisierungsmodele diskutiert, die die Gesundheitssysteme entlang unterschiedlicher Kriterien sortieren. So unterscheiden etwa Ansätze im Rahmen der Neuen Institutionenökonomik die Systeme nach den spezifischen Konstellationen, in denen sich die Schlüsselakteure des Gesundheitswesens auf einander beziehen. Als Schlüsselakteure werden etwa Patienten, Leistungserbringer, Finanzierungsträger und Staat (Schneider 1999) oder Politiker, Ärzte, Krankenversicherungen, Pharmaindustrie und Patienten/Bürger (Thurner/Kotzian 2001) angesehen. Aus dieser neoinstitutionalistisch-ökonomischen Perspektive steht die Grundthese im Zentrum, „that (...) to explain the aggregate ‚expenditure‘, ‚system effectiveness‘ and ‚reformability‘, we have to understand the incentive problems inherent to specific actor constellations and institutional designs“ (Thurner/Kotzian 2001: 3). Diesen auf die mikroökonomischen Anreizrationalitäten

¹⁴ Zur Regulierung der Arzneimittelmärkte in ausgewählte OECD-Staaten siehe auch Feick 2000 und Rosian 2002.

abzielenden Typologien stehen andere gegenüber, die sich eher an der klassischen Einteilung sozialer Sicherungssysteme nach Beveridge- bzw. Bismarck-Modellen orientieren. Hier ist entscheidend, ob sie staatlich getragen und als nationale Gesundheitssysteme¹⁵ organisiert oder von öffentlich-rechtlichen Sozialversicherungssystemen¹⁶ getragen werden (DIW 2002: 163; auch *Abbildung 1*). Die Europäische Kommission ihrerseits hebt die unterschiedlichen Finanzierungsmodalitäten in den nationalen Gesundheitssystemen hervor. Alle Systeme werden zu einem erheblichen Teil aus öffentlichen Mitteln finanziert, wobei dieser Anteil sich deutlich unterscheidet und in Griechenland mit 56,3 Prozent am niedrigsten und in Luxemburg mit ca. 92,9 Prozent am höchsten liegt; spiegelbildlich gestaltet sich der Anteil der privaten Ausgaben zur Finanzierung des Gesundheitswesens. Die öffentlichen Mittel lassen sich wiederum entlang der staatlichen oder sozialversicherungsrechtlichen Organisationsform zwischen Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern unterscheiden und bilden somit Ansatzpunkte zur Unterscheidung verschiedener Systemvarianten (*Abbildung 2*).¹⁷

2. Dass der Versuch einer Harmonisierung dieser Institutionenvielfalt aufgegeben wurde, lag nicht nur in den Beharrungskräften institutioneller Arrangements begründet. Der Abschied vom Ziel einer Harmonisierung der Sozialversicherungssysteme, das noch in den 80er Jahren die Politik bestimmte (Schulte 1990)¹⁸, war auch darauf zurückzuführen, dass sich die Harmonisierungsambitionen der nationalen Regierungen aufgrund ihrer Interessenlagen in engen Grenzen hielten. Im europäischen Mehrebenensystem konkurrieren die Akteure der nationalen und der europäischen Ebene nämlich auch um die Besetzung attraktiver Politikfelder, in denen sich Ansehen und Legitimationsressourcen erwerben lassen. Da das Feld der Sozialpolitik traditionell durch die Nationalstaaten vorbesetzt ist, vermochten bisher ausschließlich sie, die Gewährung von Gütern der öffentlichen Daseinsvorsorge als „wertvolle Quelle politischer Legitimation“ (Pierson/Leibfried 1998: 31) zu nutzen.¹⁹ Dies gilt gerade mit Blick auf die Gesundheitspolitik. In den entwickelten industriekapitalistischen Staaten gehört der Anspruch auf eine angemessene medizinische Versorgung zum Kernbestand der Wohlfahrtskulturen und gilt geradezu als eine Art Staatsbürgerrecht. Den daraus sich ergebenden Verpflichtungen vermag sich kaum eine Regierung zu entziehen. „Health care matters. (...) Being able to go to

¹⁵ Zu diesen zählt das DIW die Systeme in Griechenland, Spanien, Portugal, Italien, Irland, United Kingdom, Schweden, Dänemark und Finnland.

¹⁶ Zu diesen zählt das DIW die Systeme in Deutschland, Niederlande, Österreich, Frankreich, Belgien, Luxemburg.

¹⁷ So werden die nationalen Gesundheitssysteme in Dänemark, Irland, Portugal, Schweden und United Kingdom zum Teil ausschließlich aus Steuergeldern, die Sozialversicherungssysteme in Österreich, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden hauptsächlich aus Beiträgen finanziert.

¹⁸ Dieser Abschied wurde mit der Vertragsnovellierung in Nizza vertraglich festgeschrieben. Der neue Art. 137 Abs. 2 regelt nun explizit, dass der Rat zur Unterstützung und Ergänzung der sozialpolitischen Tätigkeiten der Mitgliedsstaaten Maßnahmen nur „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten“ annehmen kann.

¹⁹ Pierson/Leibfried (1998: 31-34) verweisen darauf, dass die Konkurrenz zwischen Gliedstaaten und EU um die Besetzung der attraktiven Felder der Sozialpolitik als ein „potenzieller Konfliktherd zwischen konkurrierenden Herrschaftszentren“ im Mehrebenensystem der EU zu begreifen ist und dass die „Vor-Besetzung“ dieser Felder durch die Nationalstaaten die Dynamik und Bedingungen der weiteren Entwicklungen in den Einzelbereichen prägt. Die noch zu diskutierende „offene Methode der Koordinierung“ kann insofern als ein pragmatischer Ansatz der Machterweiterung der EU gewertet werden, der ihre Akteure zu Mitspielern in den nationalen gesundheitspolitischen Arenen macht, ohne die nationalstaatliche Vor-Besetzung grundsätzlich infrage stellen zu müssen.

the doctor is one of the hallmarks of citizenship in most advanced industrial countries.“ (Freemann/Moran 2000:35). Dass ein großes Interesse an der Bewahrung der nationalstaatlichen Souveränität und Autonomie in der Gesundheitspolitik bestand, ist also nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Gesundheitssysteme zwar als permanente „politische Baustellen“, zugleich aber auch als strategisch (vor allem wahlpolitisch) wichtige Politikfelder gesehen wurden (und werden), auf die die nationalen Regierungen bei ihren Profilierungsversuchen nicht verzichten wollen. Gerade die Gesundheitspolitik eignet sich wie kaum ein anderes Feld für den politischen Tausch von staatlichen (Sozial-)Leistungen gegen Akzeptanz bzw. Wählerstimmen zwischen Regierung und Bevölkerung; ein Sachverhalt der offensichtlich sichtbare Spuren hinterlässt. So verweist Schmidt (1999a) auf den Umstand, dass die Dauer von politischen Demokratien und die öffentlichen Gesundheitsausgaben positiv miteinander korrelieren. In Anlehnung an Alexis de Tocqueville führt er dies auf die Neigung legitimationsbedürftiger, demokratischer Regierungen zurück, das Wohlwollen des Souveräns durch die Zuwendung von Geld und öffentlichen Gütern bzw. Dienstleistungen zu erwerben und es in politische Akzeptanz zu transformieren. Dadurch kumulieren die dafür notwendigen Ausgaben und generieren einen Faktor der säkularen Steigerung öffentlicher Gesundheitsausgaben; somit ließe sich, so Schmidt, vor allem aus zeitlicher Perspektive eine deutliche Wechselwirkung zwischen demokratischen Verfahren und Gesundheitsausgaben konstatieren. „Es zeigt sich, dass mit zunehmendem Alter der Demokratie die Gesundheitsausgaben signifikant höher sind; niedrige Gesundheitsausgaben hingegen charakterisieren eher Länder mit geringem Demokratiealter oder autoritärer Staatsverfassung, beispielsweise Griechenland, Portugal oder Spanien vor ihrer Demokratisierung in den 70er Jahren oder die Bundesrepublik und Japan noch zu Beginn der 60er Jahre.“ (Schmidt 1999a: 309)²⁰ Es wundert daher kaum, dass demokratische, also legitimationsbedürftige Regierungen sich sehr schwer tun, ein solches Feld wahlpolitischer Profilierungen aus ihrer politischen Verfügungssphäre zu entlassen.

²⁰ Dieser „positive Demokratieeffekt auf die Gesundheitsausgaben“ gilt offensichtlich in verstärktem Maße für Staaten, an denen über längere Phasen linke politische Mehrheiten die Regierung stellten (Schmidt 1999a: 312 f.). Schmidt (1999a: 309), verweist allerdings auch auf eine Alternativdeutung des Zusammenhangs zwischen Dauer der Demokratie und Höhe der Gesundheitsausgaben, die an eine These Mancur Olsons (1982) anknüpft. Nach Olson entstehen in pluralen Demokratien mit zunehmender Dauer Organisationen wohlorganisierter Sonderinteressen, so genannte „Verteilungskolitionen“, die sich aufgrund ihres Konflikt- und Einflusspotenzials beträchtliche Teile des öffentlichen Reichtums anzueignen vermögen; ein Deutungsmuster, dem man etwa angesichts der Struktur- und Lobbykraft der Verbände der Leistungserbringer zumindest für Deutschland eine gewisse Plausibilität nicht absprechen kann.

Abbildung 1: Organisationsformen der Gesundheitssysteme in der EU

EU-Mitgliedsland	Ordnungsform des Gesundheitswesens	Zuzahlungsregelung bei der Leistungs-inanspruchnahme	Eigentumsrecht von Einrichtungen der medizinischen Leistungserstellung
Deutschland	Sozialversicherung	Gebühren	Ambulant privat; stationär z.T. öffentlich
Niederlande	Sozialversicherung mit Grundversicherung	Prozentuale Zuzahlung	Überwiegend privat
Österreich	Sozialversicherung	Gebühren	Ambulant überwiegend privat; stationär überwiegend öffentlich
Frankreich	Sozialversicherung	Prozentuale Zuzahlung	Ambulant privat; stationär überwiegend öffentlich
Belgien	Sozialversicherung mit Subventionierung	Prozentuale Zuzahlung	Ambulant privat; stationär z.T. öffentlich
Luxemburg	Sozialversicherung	Prozentuale Zuzahlung	Überwiegend privat
Griechenland	Nationaler Gesundheitsdienst mit Beitragsfinanzierung	Prozentuale Zuzahlung	Überwiegend privat
Spanien	Nationaler Gesundheitsdienst mit Beitragsfinanzierung	Keine Zuzahlung	Überwiegend öffentlich
Portugal	Nationaler Gesundheitsdienst mit Beitragsfinanzierung	Prozentuale Zuzahlung	Überwiegend öffentlich
Italien	Nationaler Gesundheitsdienst mit Beitragsfinanzierung, interner Markt	Prozentuale Zuzahlung	Überwiegend öffentlich
Irland	Öffentlich finanzierter Gesundheitsdienst	Gebühren	Überwiegend privat
United Kingdom	Nationaler Gesundheitsdienst, interner Markt	Keine Zuzahlung	Überwiegend öffentlich
Schweden	Nationaler Gesundheitsdienst, interner Markt	Gebühren	Überwiegend öffentlich
Dänemark	Nationaler Gesundheitsdienst	Prozentuale Zuzahlung	Überwiegend öffentlich
Finnland	Nationaler Gesundheitsdienst mit Beitragsfinanzierung	Prozentuale Zuzahlung	Überwiegend öffentlich

Quelle: DIW 2002: 163.

3. Diese Interessenlage der Nationalstaaten fand auch in der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten im europäischen Gemeinschaftsrecht, insbesondere im EG-Vertrag (EGV), ihren Ausdruck. Dort haben sie eine institutionelle Absicherung erfahren. Demnach gelten Fragen der sozialen Sicherheit im Allgemeinen (Schulte 2002), der Gesundheitspolitik im Besonderen (Hirsch 2000) eindeutig als Domäne der Mitgliedsstaaten. Nach den Prinzipien der „begrenzten Einzelermächtigung“ verfügt die Europäische Gemeinschaft nur in den Bereichen über Kompetenzen, in denen ihr diese explizit übertragen worden sind²¹; nach dem Prinzip der „Subsidiarität“ wird die EU daher nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht erreicht werden können und sich daher die Gemeinschaftsebene anbietet.²² Dabei werden die EU-Maßnahmen explizit auf das zur Erreichung der Vertragsziele notwendige Maß beschränkt.

Mit Blick auf die Gesundheitspolitik sieht der EG-Vertrag zwar einen Beitrag zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus als Tätigkeitsfeld der Gemeinschaft durchaus vor²³; ebenfalls wird für die „Feststellung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen“ die Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus eingefordert.²⁴ Doch zugleich sind die Hürden für entsprechende gesetzliche Aktivitäten äußerst hoch. Nach der Revision des EG-Vertrages durch den Amsterdamer Vertrag (vom 2.10.1997), durch die das vormalige „Maastrichter Sozialprotokoll“ Vertragsbestandteil wurde (Bieback 1999: Aust 2000: 18-20), sind zwar die Bereiche der „Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer“ sowie der Bereich der „Arbeitsbedingungen“ in das Mitentscheidungsverfahren einbezogen, an dem die Europäische Kommission und das Europäische Parlament beteiligt sind und in dem Mehrheitsentscheidungen getroffen werden.²⁵ Doch im Bereich der „sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes“, also der gemeinschaftlichen Generalkompetenz für die Sozial- und Gesundheitspolitik, blieb das Erfordernis der Einstimmigkeit von Ratsentscheidungen erhalten.²⁶ Hinzu kommt, dass die allgemeinen Aufgabenstellungen der Gemeinschaft in der Gesundheitspolitik keine eigenständige gesundheitspolitische Befugnis (Hirsch 2000: 587), sondern lediglich die Berechtigung zu Maßnahmen beinhaltet, die die Gesundheitspolitik der Mitgliedstaaten ergänzen und fördern.²⁷ So re-

²¹ Art. 5 Abs.1 EGV.

²² Art. 5 Abs. 2 und 3.

²³ Art. 2 Abs. 1 Buchst. p EGV.

²⁴ Art. 152 Abs. 1 EGV.

²⁵ Art. 137 Abs. 1 und 2 in Verb. m. Art. 251 EVG.

²⁶ Art. 137 Abs. 3 EVG.

²⁷ So sieht der Vertrag etwa vor: „Die Tätigkeit der Gemeinschaft ergänzt die Politik der Mitgliedsstaaten und ist auf die Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung, die Verhütung von Humankrankheiten und die Beseitigung von Ursachen für die Gefährdung der menschlichen Gesundheit gerichtet. (...) Die Gemeinschaft ergänzt Maßnahmen der Mitgliedsstaaten zur Verringerung drogenkonsumbedingter Gesundheitsschäden einschließlich der Informations- und Vorbeugemaßnahmen.“ (Art. 152 Abs. 1) Nur in den Bereichen a.) der Festlegung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Organe und Substanzen menschlichen Ursprungs sowie für Blut und Blutderivate, b.) in den Bereichen des Veterinärwesens und Pflanzenschutzes, die unmittelbar auf den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zielen, c.) bei Fördermaßnahmen, die den Schutz und die Verbesserung der menschlichen Gesundheit zum Ziel haben, kann der Rat gemäß dem Verfahren nach Art. 251 EVG und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen Maßnahmen ergreifen und Empfehlungen erlassen. (Art. 152 Abs. 4 EVG)

gelt der EG-Vertrag in seiner gesundheitspolitischen Kernnorm explizit: „Bei der Tätigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Gesundheit der Bevölkerung wird die Verantwortung der Mitgliedsstaaten für die Organisation des Gesundheitswesens und die medizinische Versorgung in vollem Umfang gewahrt.“²⁸

Abbildung 2: Finanzierung der sozialen Sicherung im Krankheitsfall aus Beiträgen 1998
(in Prozent des sozialversicherungspflichtigen Einkommens)

Nationaler Gesundheitsdienst			
Land	Arbeitnehmer	Arbeitgeber	Selbstbeteiligung
Dänemark	0	0	H/M
Griechenland	2,55	5,1	H/M
Spanien	4,7*)	23,6*)	H/M
Irland	4,5*)	12*)	K
Italien	1	12,1-14,35	H/A/M
Portugal	11*)	23,25	H/M
Großbritannien	0*/**)	0*/**)	M
Finnland	1,5-1,95	1,6-2,85	A/H/K/M
Schweden	3,95	7,93	A/H/K/M
Gesetzliche Krankenversicherung			
Mit Sachleistungsprinzip			
Österreich	3,4-3,95	3,4-3,95	A/H/K/M
Deutschland	6,75	6,75	K/M
Niederlande	11,8	6,95	A/H
Mit Kostenerstattungsprinzip in einzelnen Leistungsbereichen			
Belgien	13,07*)	24,87*)	A/K/M
Frankreich	0,75	12,8	A/H/K/M
Luxemburg	5,5	5,5	A/K/M
*) Globalbeitrag für alle Zweige der Sozialen Sicherung			
**) Für höhere Einkommen 2-10 bzw. 3-10,2Prozent			
A: Arzt, H: Hilfsmittel (Brillen, Hörgeräte etc.), K: Krankenhaus, M: Medikamente			

Quelle: DIW 2002:167

Auch die Novellierung des EG-Vertrages durch den (noch nicht ratifizierten) „Vertrag von Nizza“ ändert daran nichts Grundsätzliches. Durch diesen Vertrag sollten insbesondere die in Amsterdam noch offen gebliebenen institutionellen Fragen abgeschlossen werden, die mit Blick auf die für Ende 2002 geplante Erweiterung der EU als unverzichtbar galten. Neben den Neuregelungen zur personellen Besetzung der Europäischen Institutionen liegt der Schwerpunkt des Vertrages auf Veränderungen des Beschlussfassungsprozesses und dabei vor allem der weiteren Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit.²⁹ Die institutio-

²⁸ Art. 152 Abs. 5 EGV.

²⁹ Insgesamt wurde für 27 Bestimmungen des EG-Vertrages ganz oder teilweise die Beschlussfassung mit „qualifizierter Mehrheit“ eingeführt. Zu diesen gehören etwa die Bestimmungen zur Erleichterung der Freizügigkeit der Bürger (Art. 18), zum Abschluss internationaler Übereinkünfte betreffend den Handel mit Dienstleistungen sowie zu Handelsaspekten des geistigen Eigentums (Art. 133), zur Industriepolitik (Art. 157), zur wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern (Art. 181) und zum Statut der europäischen politischen Parteien (Art. 191, neue Bestimmung).

nellen Reformen des Vertrages von Nizza, die insbesondere auf die Effektivierung von Beschlussverfahren und die Beseitigung prozessualer Entscheidungsblockaden zielten, tangieren den Bereich der Sozialpolitik durchaus. So werden – entsprechend der neuen Strategischen Zielsetzung der Lissabonner Strategie – die „Bekämpfung sozialer Ausgrenzung“ sowie die „Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes“ in die Gebiete aufgenommen, auf denen die Gemeinschaft die Tätigkeiten der Mitgliedsstaaten unterstützen und ergänzen soll. Zu diesem Zweck kann der Rat Initiativen fördern, die die Verbesserung des Wissenstandes, die Entwicklung des Austausches von Informationen und bewährten Verfahren sowie die Förderung innovativer Ansätze und die Bewertung von Erfahrungen damit zum Ziel haben. Doch auch aus diesen Bestimmungen lässt sich keine genuine Kompetenzerweiterung der Gemeinschaft mit Blick auf die nationalen sozialen Sicherungssysteme ableiten. Der Schutz der sozial- und gesundheitspolitischen Souveränität der Mitgliedsstaaten verbirgt sich zum einen in der Norm, nach der diese Maßnahmen „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten“ stattzufinden haben.³⁰ Zugleich wird festgestellt, dass die erlassenen Bestimmungen „nicht die anerkannte Befugnis der Mitgliedsstaaten (berühren), die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen“ und dass sie „das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht erheblich beeinträchtigen (dürfen)“; schließlich hindern sie „die Mitgliedsstaaten nicht daran, strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu treffen“.³¹

2. Bisherige gesundheitspolitische Integrationsansätze

Der geringe Integrationsgrad der europäischen Gesundheitsmärkte sowie die Kompetenzverteilung im Primärrecht der Europäischen Union vermitteln das Bild einer weitgehend unbeschädigten Gestaltungsfreiheit der Mitgliedsstaaten in der Gesundheitspolitik. Weder überschreiten die transnationalen ökonomischen Austauschprozesse in größerem Umfang das Terrain, für das die nationalen Wohlfahrtsstaaten über Regulierungskompetenz verfügt, noch besitzt die Gemeinschaft in entscheidenden gesundheitspolitischen Fragen Rechtssetzungskompetenzen in relevantem Ausmaß. Doch die hier naheliegende Vorstellung einer uneingeschränkten Autonomie der Mitgliedsstaaten in Fragen der Gesundheitspolitik verzerrt die Wirklichkeit. Auch in diesem Politikfeld hat der Prozess der „funktionale(n) Verflechtung von europäischer Integration und nationaler Sozialpolitik“ (Leibfried 2000: 81) längst eingesetzt, und auch hier waren es vor allem Entwicklungen, die als funktionale Reflexe auf die voranschreitende Realisierung der marktbezogenen Grundfreiheiten der Europäischen Verträge („freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital“) gewertet werden können. Man muss die gesundheitspolitische Autonomie der Mitgliedsstaaten nicht gleich zur „Fiktion“ (Busse 2002: 7) erklären, um zu konstatieren, dass sich jenseits der relativ klaren primärrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedsstaaten seit längerem weitaus intensivere Interdependenzen herausgebildet haben, als dies auf den ersten

³⁰ Art. 152 Abs. 4 sieht dies explizit mit Blick auf die Fördermaßnahmen des Rates vor, „die den Schutz und die Verbesserung der menschlichen Gesundheit zum Ziel haben“.

³¹ Die hier dargestellten Regelungen finden sich im durch den Vertrag von Nizza neugefassten Art. 137 (vgl. Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft (2001/c 80/ 17-18)).

Blick sichtbar sein mag. Von ihnen gingen bereits in der Vergangenheit verstärkte (positiv wie negativ) Integrationseffekte aus; und zugleich scheinen sie in der Gegenwart als Anknüpfungspunkte für das neu erwachte Gemeinschaftsinteresse an einer eigenen Regulierungskompetenz im Politikfeld Gesundheit zu dienen.

2.1 Ansätze einer positiven Integration³²

Aus der Perspektive des akteursorientiert-institutionellen Ansatzes ist mit Blick auf Maßnahmen und Erfolg der positiven Integration zunächst auf die hohen Hürden zu verweisen, die ihnen in der EU entgegenstehen. Die unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungsniveaus, die institutionelle Vielfalt sowie höchst unterschiedliche Wohlfahrtskulturen konstituieren sehr unterschiedliche Interessenlagen und Durchsetzungsbedingungen und drängen in Richtung grundlegender ökonomischer Konflikte, bei deren Lösung Gewinne und Verluste eindeutig verteilt und lösungsfördernde Koppelgeschäfte und Ausgleichszahlungen erschwert werden. Da aber vor allem die institutionalisierten Einstimmigkeits- und Mehrheitsregeln einen sehr hohen Konsensbedarf erzeugen und höchst anfällig gegenüber Vetopositionen sind, gleichzeitig jedoch die divergenten Ausgangslagen die Wahrnehmung von Vetooptionen der Regierungen zur Wahrung eigener Interesse befördern, sind recht früh im Entscheidungsfindungsprozess unüberbrückbare Blockaden wahrscheinlich. Fortschritte über den Modus der positiven Integration sind also schwer realisierbar und dürften entsprechend selten stattfinden.

Gleichwohl lassen die Entwicklungen in der EU Zweifel an der generellen Gültigkeit dieser Vermutung aufkommen. Denn Impulse für eine positive Integration gingen (trotz Einstimmigkeitserfordernis und nationalstaatlicher Gestaltungsautonomie) auch von den gesundheitsbe-

³² Die integrationstheoretischen Termini, die hier zur Analyse der funktionalen Verflechtungen zwischen nationaler und gemeinschaftlicher Gesundheitspolitik herangezogen werden, lehnen sich an die in der Wirtschafts- bzw. Integrationstheorie eingeführte Unterscheidung zwischen spezifischen wirtschaftspolitischen Interventionsformen bzw. Integrationsarten und Prozesstypen an. Sie beschreiben Dimensionen einer auf die Erweiterung eines Wirtschaftsraumes über nationalstaatliche Grenzen hinaus gerichteten staatlichen Politik im Allgemeinen bzw. Prozesse der Transformation der europäischen souveränen Wohlfahrtsstaaten in Elemente eines sie umgreifenden europäischen Mehrebenen-Systems im Besonderen (Scharpf 1999: 47-80, Leibfried 2000: 82-90). Mit Blick auf die Europäische Union sind unter der Integrationsart „positive Integration“ vor allem Reformen zu verstehen, die aus dem Zentrum der EU kommen und bei denen die Europäische Kommission, der Ministerrat bzw. der Europäische Rat oder der EuGH sozialpolitische Initiativen starten oder initiieren, die etwa in europäischen Rechtsnormen münden; es handelt sich hierbei vorwiegend um marktregulierende, mitunter –korrigierende Regelungen (ohne dass positive Integration mit marktkorrigierender Politik identisch wären, wie Scharpf 1999: 169 betont). Die Integrationsart „negative Integration“ beschreibt Integrationshindernisse beseitigende Reformen, durch die etwa die Europäische Kommission, der EuGH oder auch nationalen Gerichtsbarkeiten Regelungen aufheben oder korrigieren, die der Verwirklichung des Binnenmarktes und damit dem freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital entgegenstehen; es handelt sich hier also vorwiegend um marktschaffenden bzw. –erweiternde Interventionen. Schließlich benennt Leibfried einen Prozesstyp der „mittelbaren Zwänge“, der im Gegensatz zu den beiden zuvor genannten Typen nicht direkt, sondern indirekt (in rechtlich nicht bindender Form), gleichwohl über faktisch zwingende Einflüssen wirkt; dies etwa im Zusammenhang mit Entscheidungen des Europäischen Rates, die nationale Wohlfahrtsstaaten dahin zu drängen, ihre Sozialpolitiken zu verändern, um mögliche negative Auswirkungen wirtschaftlicher Integration zu vermeiden oder ggf. aufzufangen. Dieser Prozesstyp kann sowohl marktschaffend und –erweiternd als auch marktkorrigierend wirken. Da es für diesen Prozesstyp entscheidend ist, dass der Druck über Interventionen in den wirtschaftlichen, rechtlichen usw. Kontext der Sozialpolitik erzeugt wird, soll hier in diesen Fällen vom Prozesstyp „kontextgesteuerter Integration“ gesprochen werden.

zogenen Rechtsnormen und Aufträgen im EG-Vertrag an die Gemeinschaft aus³³. Sie fanden durchaus Eingang in das Selbstverständnis der Europäischen Kommission. Hierin artikuliert sich nicht zuletzt die Konkurrenz zwischen EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten um Kompetenzen und Interventionsressourcen im Politikfeld Gesundheit; zugleich kommt die Neigung der EU zum Ausdruck, die Vorbesetzung des Feldes durch die Nationalstaaten und ein nationalstaatliches Zuständigkeitsmonopol nicht dauerhaft hinzunehmen. Bereits nach der Verabschiedung des „Maastrichter-Vertrages“ entwickelte die Europäische Kommission auf der Grundlage ihrer Kompetenzen einen Aktionsrahmen, der das durch die Gemeinschaft reklamierte Terrain absteckte und die Initiative für insgesamt acht Aktionsprogramme im Bereich der Gesundheitspolitik vorsah (Baer 1999: 695/696). Bei diesen Aktionsprogrammen, die in den folgenden Jahren beschlossen wurden und an deren Verabschiedung im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens auch das Europäische Parlament und der Ministerrat zu beteiligen waren, handelte sich um:

- das Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Gesundheitsförderung, -aufklärung, -erziehung und -ausbildung innerhalb des Aktionsrahmens im Bereich der öffentlichen Gesundheit (1996-2000) (Beschluss Nr. 645/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.03.1996);
- den Aktionsplan zur Krebsbekämpfung innerhalb des Aktionsrahmens im Bereich der öffentlichen Gesundheit (1996- 2000) (Beschluss Nr. 646/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.03.1996);
- das Aktionsprogramm zur Gemeinschaft zur Prävention von Aids und von bestimmten anderen übertragbaren Krankheiten innerhalb des Aktionsrahmens im Bereich der öffentlichen Gesundheit (1996 – 2000) (Beschluss Nr. 647/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.03.1996);
- das Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Suchtprävention innerhalb des Aktionsrahmens im Bereich der öffentlichen Gesundheit (1996 – 2000) (Beschluss Nr. 102/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.1996);
- das Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Gesundheitsberichtserstattung innerhalb des Aktionsrahmens im Bereich der öffentlichen Gesundheit (1997 – 2001) (Beschluss Nr. 1400/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.06.1997);
- das Aktionsprogramm der Gemeinschaft betreffend die Verhütung von Verletzungen innerhalb des Aktionsrahmens im Bereich der öffentlichen Gesundheit (1999 – 2003) (Beschluss Nr. 372/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 08.02.1999);
- das Aktionsprogramm der Gemeinschaft betreffend seltene Krankheiten innerhalb des Aktionsrahmens im Bereich der öffentlichen Gesundheit (1999 – 2003) (Beschluss Nr. 1295/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.1999);
- das Aktionsprogramm der Gemeinschaft betreffend durch Umweltverschmutzung bedingte Krankheiten innerhalb des Aktionsrahmens im Bereich der öffentlichen Gesundheit

³³ Mitunter wird gar die Position vertreten, dass „sich die Kompetenzen der EU zu einem eigenständigen sozialstaatlichen Auftrag auch im Bereich der Gesundheit (addieren).“ (Bieback 1999: 665).

(1999 – 2001) (Beschluss Nr. 1296/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.1999).

In Ergänzung zu diesen acht Aktionsprogrammen im Bereich der öffentlichen Gesundheit verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat eine Reihe weiterer Empfehlungen, die sich insbesondere mit Fragen des Informationstransfers, der Herausbildung eines Netzes für die epidemiologische Überwachung und die Kontrolle übertragbarer Krankheiten der Gemeinschaft und schließlich mit Fragen über Frühwarn- und Reaktionssysteme für die Überwachung und Kontrolle übertragbarer Krankheiten bezogen. Alle diese Aktivitäten der Kommission dienten vor allem dazu, der europäischen Gesundheitspolitik im Sinne einer aktiven Förderung und Koordinierung der Gesundheitspolitik der Mitgliedsstaaten Konturen zu verleihen. So plädierte sie in der Mitteilung „Die Entwicklung der Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit“³⁴ aus 1998 dafür, die Gesundheitspolitik auf jene Felder zu konzentrieren, in denen durch das Handeln der Gemeinschaft ein „Mehrwert“ gegenüber dem Handeln der Mitgliedsstaaten zu erwarten sei.

Eine erneute Initiative ergriff die Europäische Kommission 1999 in der Mitteilung „Eine konzentrierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes“³⁵, die als eines der Schlüsseldokumente der neuen Sozialpolitik der EU gelten kann. Deutlicher als zuvor wurden jetzt die Modernisierungsaktivitäten im Bereich des Sozialschutzes in den Kontext der strikten Haushaltskonsolidierung im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion sowie der neuen beschäftigungspolitischen Ambitionen gestellt. Generell sei der „klar zum Ausdruck gebrachte Wunsch der Bürger, das erreichte Sozialschutzniveau beizubehalten, mit der Notwendigkeit in Einklang zu bringen, öffentliche Leistungen effizienter bereitzustellen und einer strengen Haushaltsdisziplin zu unterwerfen.“ Mit Blick auf die Entwicklungen, die eine Modernisierung der Sozialschutzsysteme unter der Ägide strenger Haushaltsdisziplin hervorrufen, werden sodann unter anderem „die zur Gewährleistung von Stabilität und Wachstum in der Wirtschafts- und Währungsunion erforderliche gesamtwirtschaftliche Disziplin“ sowie „die im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie eingegangenen Verpflichtungen“ benannt. Zugleich wird als eines der konkreten Modernisierungsziele benannt, „eine hohen Qualitätsansprüchen genügende und langfristig finanzierbare Gesundheitsversorgung zu sichern.“

Die Ausrichtung der Modernisierung der Sozialsysteme an fiskal- und beschäftigungspolitischen Zielen wurde auch in dem dann folgenden Bericht „Soziale Sicherheit in Europa 1999“ hervorgehoben. Unter den Gründen, die dafür verantwortlich sind, „dass die Kommission ihre neue Initiative gerade jetzt eingeleitet hat“, wurde „die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion durch die Einführung der einheitlichen Währung sowie entsprechender Anforderungen an die Haushaltsdisziplin und gesunde öffentliche Finanzen“³⁶ benannt. Unter Bezugnahme auf die gesundheitspolitische Aufgabenbestimmung der Gemeinschaft im EG-Vertrag wurde die Sicherung einer hohen Qualitätsansprüchen genügenden und langfristig finanzierbaren Gesundheitsversorgung zu einem der vier Schlüsselziele der europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit erklärt. Und in der Mitteilung aus dem Mai

³⁴ KOM(1998)230 endg.

³⁵ KOM(1999) 347 endg.

³⁶ KOM(2000) 163 endg.

2000 über „Die gesundheitspolitische Strategie der Europäischen Gemeinschaft“³⁷ formulierte die Europäische Kommission, dass die Gemeinschaft dazu beitragen werde, freilich unter Anerkennung der uneingeschränkten Verantwortung der Mitgliedsstaaten für die Gesundheitssysteme und die medizinische Versorgung, die wichtigsten Herausforderungen zu bewältigen, mit denen die Gesundheitssysteme konfrontiert sind. Zur Unterstützung dieser Strategie sollte ein neues Aktionsprogramm für die Jahre 2002-2006 erstellt werden.

Die in diesen Kommissions-Mitteilungen deutlich werdenden Bemühungen einer verstärkten Koordinierung auf Gemeinschaftsebene wurden durch einen Prozess der Konvergenz der nationalstaatlichen Gesundheitspolitiken (nicht der Institutionen) unterfüttert, der ebenfalls in hohem Maße durch den gemeinsamen Zwang zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen im Zuge des „Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ befördert wurde. Noch bis in die Mitte der 1980er Jahre ließ sich in den Gesundheitssystemen „keine allgemeine, in allen Ländern gleiche Entwicklungslogik“ ausmachen, was Jens Alber darauf zurückführte, dass verschiedene „institutionelle Kontexte oder phasenspezifische gesundheitspolitische Strategiewechsel (...) jeweils eigene, spezifische Entwicklungsdynamiken“ produzierten (Alber 1989: 280). Doch dies schient sich in den 1990er Jahren unter dem Druck der europaweiten Hegemonie angebotsorientierter Wirtschafts- und restriktiver Fiskalpolitiken dahingehend geändert zu haben, dass es trotz weiterbestehender institutioneller Divergenzen zu einer Konvergenz in Form gemeinsamer politischer Strategien kam. Der Bericht „Soziale Sicherheit in Europa 1999“, der erste nach der Aufwertung der Gesundheitspolitik durch die „Konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes“, stellt die Parallelen bei der Drosselung der Gesundheitskosten über Ausgabensenkungs- und Rationalisierungsmaßnahmen in den Mitgliedsstaaten fest: „Die gemeinsame Antwort der Regierungen bestand in dem Bestreben den Anstieg der Ausgaben und deren Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte Grenzen zu setzen, gleichzeitig aber zu versuchen, die Qualität der Leistungen und den Zugang zur Gesundheitsversorgung aufrechtzuerhalten.“ Doch nicht nur die politischen Strategien konvergierten, auch bei der Wahl der Regulierungsinstrumente ist ein hohes Maß an Gemeinsamkeiten zu beobachten. Von Bedeutung sind vor allem: die Einführung von Maßnahmen der Kontrolle über die Gesundheitsausgaben, die Verlagerung von Zuständigkeiten bei der Leitung der Dienste und bei Entscheidungen zur Mittelzuweisungen auf die regionale bzw. örtliche Ebene, die Erhöhung der Zuzahlungen für Arzneimittel und Behandlungen, die Aufstellung von Listen anerkannter Medikamente sowie die Einführung von Generika in die Behandlungen.

Während von der durch den Europäischen Rat von Köln (Juni 1999) in Auftrag gegebenen und anlässlich des Europäischen Rates von Nizza (Dezember 2000) durch den Rat, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament feierlich proklamierten „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ kaum Impulse für eine weitere positive Integration ausgehen dürften³⁸, kommt der „Sozialpolitischen Agenda“³⁹ der Europäischen Kommission

³⁷ KOM(2000) 285 endg.

³⁸ Diese eher pessimistische Einschätzung ist in der Literatur, wie sollte es auch anders sein, keineswegs unumstritten. Für Pitschas stellt die Grundrechte-Charta gerade mit Blick auf die Gesundheitspolitik „einen weiteren wichtigen Schritt hin zu einer *europäischen Gesundheitsverfassung* dar, die für die Gemeinschaftsbürger einen EU-weiten ‚Gesundheitsschutz‘ sichern will.“ (2002:76, Herv. im Org.). Doch selbst wenn der hier konstatierte gesundheitspolitische Wille als real gegeben unterstellt wird, sind durchaus Zweifel an der Wirkungsmächtigkeit dieses Willens angebracht. Dass die Charta faktisch kaum einen positiven Integra-

vom Juni 2000 sowohl mit Blick auf die Verbindlichkeit als auch des Konkretisierungsgrades der gemeinschaftlichen Gesundheitspolitik zentrale Bedeutung zu. Diese sind vor allem auf ihre Einbeziehung in einen qualitativ neuen Koordinierungsmechanismus zurückzuführen, der erstmals im Rahmen der neuen strategischen Zielsetzung der EU des Lissabonner Gipfels in die Politik der EU aufgenommen wurde. Doch dazu mehr weiter unten.

2.2 *Ansätze einer negativen Integration*

Wie in anderen Bereichen der Sozialpolitik scheinen jedoch auch im Politikfeld Gesundheit die entscheidenden Integrationsimpulse eher vom Prozesstyp der negativen Integration als dem der positiven auszugehen (Pierson/Leibfried 1998b). Ersterer erwies sich bereits in anderen Feldern als ein wirksames Instrument „mit dem nationale Behinderungen des freien Verkehrs von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit unterbunden und Wettbewerbsverfälschungen korrigiert werden können.“ (Scharpf 1999: 169). Die bisherigen (aus Sicht der neoliberalen Position zu begrüßenden, aus interventionistischer Sicht zu kritisierenden) Erfolge der negativen Integration beruhen nicht nur darauf, dass sie der gleichen Drehrichtung wie der europäische Kernprozess, die Marktintegration, folgt; sie profitieren auch von der strukturellen Begünstigung im Institutionensystem der EU. Während Maßnahmen der positiven Integration durch interessenpolitische und institutionelle Vielfalt sowie die Zwänge der Einstimmigkeits- und Mehrheitsregeln erschwert werden, existieren zugleich „institutionelle Mechanismen, die es der Kommission und dem Gerichtshof erlaubten, die rechtliche Reichweite der negativen Integration erheblich und kontinuierlich auszudehnen, ohne auf Formen der politischen Legitimation angewiesen zu sein, die über die historische Zustimmung der Parlamente zum Text der ursprünglichen Verträge hinausgehen.“ (Scharpf 1999: 69). Zwar räumten diese Verträge stets, und der aktuell geltende EG-Vertrag in besonderem Maße, den ökonomischen Verkehrsfreiheiten und dem marktschaffenden europäischen Wettbewerbsrecht Priorität ein. Doch die Instrumente der negativen Integration werden nun durch die Kommission und den EuGH in immer mehr Feldern angewandt, und seit geraumer Zeit „nun auch zur Privatisierung und Liberalisierung einer großen Zahl von Dienstleistungs- und Infrastrukturen eingesetzt, die in allen Mitgliedsstaaten zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses (des europäischen Primärrechtes; d. Verf.) und noch für Jahrzehnte danach vom Marktwettbewerb ausgenommen waren.“ (Scharpf 1999: 169)⁴⁰. Dies geschieht, ohne dass der EuGH oder die Europäische Kommission durch institutionelle Widrigkeiten oder demokratische Legitimationszwän-

tionsbeitrag zu einer gemeinschaftlichen Gesundheitspolitik, etwa im Sinne der Etablierung eines positiven Grundrechtes auf Gesundheit, erzeugen dürfte, ist vor allem auf zwei Aspekte zurückzuführen: Zum einen enthält Art. 35 „Gesundheitsschutz“ keinerlei Ansprüche, die Kompetenzen der Gemeinschaft in der Gesundheitspolitik in irgendeiner Art weiter zu entwickeln. So wiederholt Satz 2 lediglich die Verpflichtung der Gemeinschaft aus Art. 152 Abs. 1 EVG, bei allen Maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen.; und das in Satz 1 formulierte allgemeine Recht „auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung“ wird lediglich „nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“ gewährt, was einer Regelungstechnik entspricht, „die den eigenständigen Regelungsgehalt dieser gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtverbürgungen weitgehend relativiert“ (Pache 2001: 481). Hinzu kommt, dass die Charta nicht in das EU-Recht aufgenommen, sondern lediglich als feierliche Erklärung proklamiert wurde, sodass ihr „im Gemeinschaftsrecht keine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit und keine unmittelbare gerichtliche Anrufbarkeit zu (kommt)“ (Pache 2001: 485).

³⁹ KOM(2000) 379 endg.

⁴⁰ Es handelt sich dabei etwa um die Bereiche Verkehr, Telekommunikation und Elektrizitätsversorgung.

ge, die über die Geltung des europäischen Primärrechts⁴¹ hinausgehen, behindert würde. Diese strukturelle Begünstigung des negativen gegenüber dem positiven Integrationstyp begünstigt allgemein marktöffnende gegenüber marktkorrigierenden Interventionen. Mit anderen Worten: Die Integration der europäischen Märkte hat es weitaus einfacher als ihre sozialpolitische Regulierung.

Die ausgreifende Dynamik der europäischen Marktintegration könnte in naher Zukunft auch in die Gesundheitspolitik ausstrahlen. Erste Sturmvögel der nahenden Privatisierungswelle sind bereits sichtbar. Als wichtigstes Integrationsvehikel könnte sich die drohende Kollision zwischen dem europäischen Markt- und dem deutschen Sozialrecht erweisen, die Schritte in Richtung einer negativen Integration erzwingen könnte.⁴² Zwar wird der Einfluss der Gemeinschaft auf die Regulierung (auch) des deutschen Gesundheitssystems durch die (bereits skizzierten) Regelungen im EG-Vertrag begrenzt, nach denen Fragen der Systeme der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer in die Kompetenzen der Nationalstaaten fallen und europäische Regelungen zu diesem Komplex der Einstimmigkeit bedürfen (Hirsch 2000, Eichenhofer 2001).⁴³ Doch vor allem über zwei andere Wege könnten sich Kollisionen zwischen der nationalstaatlichen Souveränität in der Gesundheitspolitik und europäischem Recht, insbesondere dem europäischen Marktrecht, ergeben:

1. Dies gilt zum einen mit Blick auf die im EG-Vertrag verankerten Grundfreiheiten, die zweifelsfrei als eine, vielleicht sogar die zentrale Säule des Europäischen Binnenmarkt-Projektes gelten können. Zu ihnen gehören die Freiheiten des Kapitalverkehrs (Art. 56ff. EGV), des Warenverkehrs (Art. 28 ff. EGV), des Dienstleistungsverkehrs (Art. 49 EGV) und die beiden Personenverkehrsfreiheiten, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 39 ff. EGV) und die Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EGV). Diese Freiheiten sind, dem wirtschaftsliberalen Duktus des ganzen Binnenmarkt-Projektes entsprechend, im Kern vor allem Verbote der Diskriminierung wegen der Nationalität bei grenzüberschreitenden Austausch- und Niederlassungsprozessen bzw. mit Blick auf die Ausgestaltung der nationalen Rechtsordnungen Verbote der Behinderung ausländischer Anbieter auf heimischen Märkten (Bieback 2001: 3 ff.). Dass diese auf die Freiheit und Funktionsfähigkeit von Marktprozessen ausgerichteten Rechte schnell mit den Prinzipien der europäischen Wohlfahrtsstaatskulturen und den Regularien der nationalen Arbeits- und Sozialordnungen kollidieren, kann nicht weiter verwundern. In dem hier zum Tragen kommenden Konflikt handelt es sich in der Tat letztlich „um den klassischen Konflikt zwischen Marktfreiheiten und Sozialstaat.“ (Bieback 2001: 3 f.).

In der Gesundheitspolitik hat er seinen juristischen Ausdruck vor allem durch zwei Urteile des Europäischen Gerichtshofes (EuGH)⁴⁴ gefunden, die mit Blick auf die GKV Schlussfolge-

⁴¹ Dabei wird die direkte Wirksamkeit des europäischen Primärrechts insbesondere durch die Vorrangdoktrin gesichert (Scharpf 1999: 52-63).

⁴² Als Überblick über die einschlägige Literatur sei hier auf die in Fußnote 12 genannten Beiträge m. w. H. verwiesen; als bisher systematischste und instruktivste Studie vgl. Jacobs/Wasem 2003.

⁴³ Diese Regelungen wurden auch auf der Regierungskonferenz von Nizza im Dezember 2000 nicht geändert, obwohl der Bereich der Mehrheitsentscheidungen mit Blick auf die anstehende „Ost-Erweiterung“ Europas deutlich ausgeweitet und zum Regelfall gemacht werden sollte (Hrbek 2001: 24ff).

⁴⁴ Es handelt sich dabei um die Urteile in Sachen N. Decker gegen Caisse de maladie des employés privés und R. Kohl gegen Union des causes de maladie vom 24.04.1998, in denen der EuGH jeweils den Verstoß

rungen für die Anwendbarkeit der Grundsätze des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs⁴⁵ nahe legen. Dort bestätigt der EuGH zwar, dass das Gemeinschaftsrecht die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten zur Ausgestaltung ihrer Sozialschutzsysteme unberührt lässt, gleichwohl verpflichtet er diese auf die Beachtung des Gemeinschaftsrechts bei der Ausübung der nationalen Regelungskompetenz.⁴⁶ Damit hat der EuGH insbesondere der von der deutschen Bundesregierung vertretenen Ansicht explizit widersprochen, wonach „die wesentlichen Strukturprinzipien, die die Erbringung von Leistungen der medizinischen Versorgung regelten, zur Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherheit gehören und nicht unter die vom EG-Vertrag gewährleisteten wirtschaftlichen Grundfreiheiten fielen“⁴⁷. Der EuGH stellt hingegen fest, dass der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigt wird, wenn für Versicherte der Zugang zu Heil- und Hilfsmitteln sowie zu ärztlichen Leistungen im EG-Ausland erschwert wird, was durch den Genehmigungsvorbehalt im deutschen Gesundheitsrecht der Fall ist.^{48 49} Zwar hat der EuGH einen solchen für den Fall einer sonst drohenden „erhebliche(n) Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts der sozialen Sicherheit“ faktisch für zulässig erklärt. Doch die hervorgehobene, prinzipiell sehr hoch bemessene Bewertung der Freizügigkeitsvorgaben stehen in einem deutlichen Spannungsverhältnis zu konstitutiven Regulierungselementen im deutschen System. Da die Kostenerstattung für im EG-Ausland in Anspruch genommene Leistungen grundsätzlich mit dem Sachleistungsprinzip der deutschen GKV und die Inanspruchnahme von Leistungen außerhalb des Geltungsbereichs der Versorgungsverträge zwischen den Verbänden der Krankenkassen und der Ärzte schnell mit der vertraglichen Leistungsregulierung in Konflikt gerät, wohnt der Entscheidungsbegründung eine Logik inne, aus der sich erhebliche Bedrohungen für das Sachleistungsprinzip sowie das System der Kollektivverträge im deutschen System ergeben können.

2. Die zweite Gefährdung ergibt sich aus dem europäischen Wettbewerbsrecht, das insbesondere dem Institut der sozialen Selbstverwaltung im deutschen System zu schaffen machen könnte (Hänlein/Kruse 2000, Ebsen 2000, Bieback 2001).⁵⁰ Grundsätzlich kann das europäische Wettbewerbsrecht, in dem die Logik der Marktintegration juristisch verbindliche Gestalt

von nationalen Regelungen gegen EG-Recht festgestellt hat; es handelte sich dabei um die Kostenerstattung für eine bei einem ausländischen Optiker erstandene Brille (N. Decker) und um die Erstattung von Kosten für Zahnbehandlung bei einem Zahnarzt in einem Mitgliedstaat (R. Kohl). Beide Male hatte die Krankenkasse die Kostenerstattung mit Verweis auf die finanziellen und ordnungspolitischen Folgen für das GKV-System abgelehnt.

⁴⁵ Nach Art. 28 und 49 EVG

⁴⁶ Zuletzt im Urteil des EuGH vom 12. Juli 2001 zur Rechtssache C-157/99 (Smits und Peerbooms) Randnummer 46 unter Verweis auf das Urteil vom 28. April 1998 in der Rechtsschutzsache C-158/96, (Kohl).

⁴⁷ Ebenda Randnote 51 f.

⁴⁸ Nach § 18 SGB V setzt die Kostenübernahme bei Behandlungen im Ausland – vereinfacht gesagt – eine vorherige Genehmigung durch die Krankenkasse und/oder einen Notfall voraus (Hirsch 2000: 588f).

⁴⁹ Eine spezielle, „sekundärrechtliche“ Regelung für die Inanspruchnahme ärztlicher Leistungen durch EU-Bürger im EG-Ausland enthält Verordnung 1408/71, die von dem Prinzip ausgeht, dass Arbeitnehmer, Selbstständige und Familienangehörige aus einem anderen Mitgliedstaat im Krankheitsfall und in der Gesundheitsvorsorge jeweils Anspruch auf die Leistungen haben, die den Staatsangehörigen des eigenen Landes zustehen (Hirsch 2000: 588, Langer 1999).

⁵⁰ Seit 1998 sind mehrere Urteile deutscher Zivilgerichte ergangen, die sich anlässlich der Prüfung von Regelungen zur Festsetzung von Arzneimittel-Festbeträgen durch die Spitzenverbände der Krankenkassen bzw. von Arzneimittelrichtlinien durch den Bundesausschuss der Ärzte und Krankenkassen mit EG-wettbewerbsrechtlichen Zweifeln gegenüber diesen Regelungen der sozialen Selbstverwaltung befassen.

annimmt, als „Kampfansage an die gemischte Wirtschaftsordnung“ (Scharpf 1999: 60) und insbesondere die dem freien Markt bisher entzogenen staatsnahen Sektoren gewertet werden. Seine Geltung, daran kann kein Zweifel bestehen, wirkt nicht nur über direkte europäische Vorgaben, sondern auf vielfältige Wege in die Machtverteilung in den Akteurskonstellationen der nationalen Wohlfahrtsstaaten und schwächt diejenigen Akteure, die an der nichtmarktlischen Form dieser Sozialsysteme festhalten wollen. Gerade in den letzten Jahren „hat sich das europäische Wettbewerbsrecht zu einem mächtigen Potential entwickelt, dass nationale Entscheidungen auch dann beeinflusst, wenn es zu direkten Eingriffen noch gar nicht gekommen ist – sei es durch die Antizipation solcher Interventionen, sei es durch seinen indirekten Einfluss auf das Gleichgewicht der politischen Kräfte auf nationaler Ebene.“ (Scharpf 1999: 63) Dies trug erheblich dazu bei, dass in politischen Feldern wie dem Güterverkehr, der Telekommunikation, dem Energiesektor mit Hilfe des europäischen Wettbewerbsrechts Deregulierungs- und Privatisierungserfolge in bisher öffentlich organisierten Sektoren erzielt wurden, an denen die nationalen Akteure (Regierungen, Kartellbehörden usw.) mitunter trotz heftiger Bemühungen gescheitert waren.

In diesem Sinne könnte über die europäische Integration auch dem deutschen Gesundheitssystem der Kampf angesagt werden. Dabei geraten weniger einzelne Leistungen als das ganze gesundheitspolitische Regulierungssystem unter Druck. Auch das Wettbewerbsrecht, dem unmittelbare Geltung in den Mitgliedsstaaten zukommt, enthält vor allem das Verbot „wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und Verhaltensweisen“ (Art. 81 EGV). Als solche sind insbesondere Maßnahmen zu sehen, die Beeinträchtigungen des Handels zwischen den Mitgliedsstaaten und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken (können). Im Einzelnen geht es um die Verbote des Zusammenschlusses zu marktbeherrschenden Unternehmen, von Kartellabsprachen, von Diskriminierungen durch Markt beherrschende Unternehmen (Art. 81 und 82 EGV) und schließlich um das Verbot der Beeinträchtigung des Wettbewerbs in der Gemeinschaft durch öffentliche Beihilfen (Art. 87ff. EGV). Für das Gesundheitssystem und vor allem mit Blick auf die Krankenkassen und Leistungserbringer bzw. ihre Verbände sind vor allem die Verbote der Kartellabsprachen und der Diskriminierung durch marktbeherrschende Unternehmen relevant. Ob dass EG-Wettbewerbsrecht mit allen seinen Implikationen jedoch Anwendung auf das deutsche Krankenversicherungssystem findet hängt vor allem von zwei Fragen ab. Zum einen davon, ob bzw. wann und in welchen Konstellationen die Krankenkassen, ihre Verbände oder andere Selbstverwaltungsträger der GKV als Unternehmen oder Unternehmensverbände i. S. d. Gemeinschaftsrechts zu werten sind, und ob zweitens - für den Fall einer Bejahung dieser Frage - eigentlich als wettbewerbsunverträglich verbotene Verhaltensweisen der Selbstverwaltungskörperschaften der GKV nicht doch gerechtfertigt sind, weil ihnen die Erfüllung besonderer Aufgaben übertragen wurden.

Gegenüber den Schlüsselakteuren des deutschen Gesundheitssystems gewinnt diese Problematik ihre besondere Brisanz durch deren Charakter als intermediäre Organisationen in einer spezifischen Mittellage zwischen Staat und Markt. Das deutsche System der staatlich regulierten sozialen Selbstverwaltung ist daher weitaus schwieriger in dieser rechtlichen Konstellation zu verorten als steuerfinanzierte, nationale Gesundheitssysteme oder weitgehend privatisierte Marktmodelle, in denen die Unternehmenseigenschaft einzelner Akteure offensichtli-

cher festgestellt oder verworfen werden kann. Auch wenn bisher kaum eine einschlägige Rechtsprechung des EuGH zur Anwendbarkeit des europäischen Marktrechts auf die Rechtsbeziehungen der Krankenversicherungsträger auf andere soziale Dienstleistungserbringer existiert, haben sich einige weitgehend konsensfähige Einschätzungen in der Literatur herausgebildet. Zunächst ist demnach darauf zu verweisen, dass das EG-Recht (wie das deutsche Wettbewerbsrecht, dazu Ebsen 2000) von einem weiten „funktionalen“ Unternehmensbegriff ausgeht. Dieser stellt auf die Tätigkeit des jeweiligen Trägers und auf den Adressaten dieser Tätigkeit ab, sodass etwa der öffentlich-rechtliche Charakter nicht entscheidend ist. Ausschlaggebend ist vielmehr, ob die Tätigkeit des öffentlichen Trägers gegenüber dem jeweiligen Akteur als eine „wirtschaftliche Tätigkeit“ oder eine „Aufgabe sozialer Natur“ bzw. eine „hoheitliche“ Tätigkeit anzusehen ist. Im Sinne dieser Ausrichtung wird in der einschlägigen Literatur davon ausgegangen, dass die Krankenkassen gegenüber den Versicherten und den privaten Versicherungsunternehmen umso weniger als Unternehmen anzusehen sind, wenn etwa die folgenden Merkmale vorliegen:

- keine Gewinnorientierung;
- Abdeckung typischer Risiken;
- Verwirklichung des Solidarausgleiches durch Abweichungen von der versicherungstechnischen Äquivalenz und dem damit verbundenen Solidartransfer zwischen leistungsfähigeren und schwächeren Leistungsempfängern;
- Finanzierung des Systems über allgemeine Umlage- und nicht über private Kapitaldeckungsverfahren;
- Bestimmung der Beiträge und Leistungen durch staatliche Regulierung.⁵¹

Mit Blick auf das Verhältnis zwischen Krankenkassen und Leistungserbringern bzw. ihren jeweiligen Verbänden kommt darüber hinaus einigen, teilweise in der Rechtsprechung des EuGH bereits ausgeformten Aspekten Bedeutung zu, die Ausnahmen von der Anwendbarkeit des Marktrechts konstituieren. So findet es keine Anwendung, wenn:

- die Leistungen weder gegenüber den Bürgern, noch gegenüber den andern Leistungsträgern gegen „Entgelt“ erstellt werden;
- das Verhältnis zwischen Leistungsträgern und -erbringern nicht marktlich organisiert, sondern stark hoheitlich eingebunden oder überwiegend als öffentliche Aufgabe erbracht wird;
- die öffentlichen Leistungsträger nicht über eigene Spielräume bei den anfallenden Entscheidungen verfügen oder Ausführungsorgane gesetzlich vorgegebener Programme sind. (Bieback 2001: 14 f.)

Auch wenn diese Kriterien nicht explizit mit Bezug auf das deutsche GKV-System formuliert wurden, so treffen sie doch weitgehend auf dieses zu. Die Nähe der Strukturprinzipien der deutschen GKV zu diesen Merkmalen identifizieren es als ein „hoheitliches Steuerungssystem“ (Bieback 2001: 24), das sich dem gemeinschaftlichen Marktrecht entzieht. Zu diesen

⁵¹ Dazu Ebsen 2001: 308 ff. mit weiteren Nachweisen.

Strukturprinzipien lassen sich insbesondere zählen: das Sachleistungsprinzip, die weitgehend öffentlich-gesetzliche Regulierung der Leistungserbringung, sowie die Organisation in Form selbstverwalteter öffentlich-rechtlicher Körperschaften. Insofern können die Akteure des deutschen Regulierungssystems zugleich als Unternehmen bewertet werden, die „mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (Art. 86 EGV) betraut sind und für die die Wettbewerbsregeln insoweit nicht gelten, als sie die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindern würden. Dabei handelt es sich um eine Auffassung, die schlüssig und naheliegend, aber keineswegs unumstritten ist.⁵²

Insgesamt zeichnet sich somit eine doppelte Ausstrahlung der Europäischen Integration in das Regulierungssystem des deutschen Gesundheitswesens ab, die über zwei Konfliktstränge verläuft: Erstens dürfte die Kollision zwischen dem europäischen Markt- und dem deutschen Gesundheitsrecht den Druck auf die Akteure, insbesondere den Gesetzgeber erhöhen, bei zukünftigen Reformen die Konformität mit dem Gemeinschaftsrecht der EG in den politischen Zielkatalog mit aufzunehmen. Dabei weisen die Vorgaben der europäischen Grundsätze zum freien Waren- und Dienstleistungsverkehr sowie die des Wettbewerbsrechts zweifelsohne in Richtung Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung des deutschen Gesundheitssystems, denen gerade jene Strukturelemente zum Opfer fallen könnten, die für den Solidarcharakter der GKV stehen. Dies gilt vor allem für die Regulierung der Produktion und Verteilung der Gesundheitsgüter über das Sachleistungsprinzip und das System kollektiver Verträge zwischen Kassenverbänden und Leistungsanbietern. Zweitens zeichnet sich mit dem EuGH ein neuer „externer“ Akteur in der deutschen Gesundheitspolitik ab, der trotz der primären Zuständigkeit der Nationalstaaten für die Gesundheitsversorgung zwar subsidiär, aber von außen und mit weitreichenden Folgen in das gesundheitspolitische Regulierungssystem interveniert. Somit scheint der EuGH nicht nur ein Motor der (insgesamt zweifelsohne nachrangigen und strukturell blockierten) Sozialintegration Europas, sondern als eine Art europäisch-intermediärer Akteur, der die Vermittlung zwischen den nationalstaatlichen Kompetenzen und den Liberalisierungs- und Deregulierungsintensionen, die den Kern der Politischen Ökonomie des Integrationsprozesses ausmachen, im Politikfeld Gesundheit organisiert.⁵³ Auf jeden Fall schränkt der durch den EuGH markierte Korridor, innerhalb dessen sich die nationalen Wohlfahrtsstaaten zu bewegen haben, ihre reformpolitische Autonomie stärker ein, als dies auf den ersten Blick erscheinen mag (siehe dazu Kap. V). Das gilt insbesondere für das deutsche System der sozialen Selbstverwaltung. Will der Staat dieses System nicht grundsätzlich gefährden, hat er sich mit seinen Reformoptionen im Kontinuum des EG-Rechts zu bewegen.⁵⁴

⁵² Zur gegenteiligen Auffassung siehe etwa Heinze 2002; ähnlich Pitschas, der aus dem EG-Vertrag, vor allem aber aus der Rechtsprechung des EuGHs „ein *Rechtsgebot zur Liberalisierung der nationalen Gesundheitsmärkte*“ ableitet. Gleichwohl verweist auch er darauf, dass dieses Liberalisierungsgebot keine absolute Gültigkeit beanspruchen kann, sondern sich mit den Mindestvorgaben des ebenfalls in der EuGH-Rechtsprechung proklamierten sozialen Gesundheitsschutzes arrangieren muss. Aus diesen unterschiedlichen wirtschafts- und sozialrechtlichen Anforderungen entstehe, so die These, etwas Neues, was Pitschas als *europäisches Sozialwirtschaftsrecht im Gesundheitssektor* bezeichnet (2002: 83 und 88; Hervorh. im Org.).

⁵³ Zur Funktion des EuGH in der europäischen Sozialpolitik vgl. Leibfried/Pierson 1998a: 65-66, sowie Leibfried 2000: 87; zum funktionalen Kerninhalt des Binnenmarktpjektes und zur strukturellen Blockade einer umfassende Sozialunion vgl. Streeck 1998.

⁵⁴ Bereits heute existieren im juristischen Schrifttum Ansichten, die vom unbedingten Vorrang des Gemeinschaftsrechts ausgehen und eine grundsätzlich marktmäßige Ausrichtung der Sozialpolitik im Allgemeinen

2.3 *Kontextgesteuerte Integration*

Ist der Fortgang der hier skizzierten Konflikte nur schwer einzuschätzen, so zeigen sich allmählich politische Dynamiken, die mit Blick auf den Gesundheitssektor externen Ursprungs sind. Zukünftig könnte ein sehr wirksamer Integrationsschub in der Gesundheitspolitik von einem kontextgesteuerten Prozesstyp ausgehen. Diese Integrationsart vollzieht sich vor allem über einen Mechanismus, in dem „über die strategische Setzung von Integrationszwängen indirekt nationale Politik gemacht (wird).“ (Leibfried 2000: 90) Dies geschieht mit Blick auf die Sozialpolitik im Allgemeinen, die Gesundheitspolitik im Besonderen über den „Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt“ und darin insbesondere über die Vorschriften zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Haushaltsdefizite. In das Gesundheitssystem hinein-transportiert wird dieser Zwang vor allem über das Verfahren der „offenen Koordinierung“, über das im Zusammenhang mit neuen strategischen Ausrichtung der EU auf dem Gipfel von Lissabon noch zu reden sein wird. Zuvor soll jedoch kurz gezeigt werden, dass sich in benachbarten Politikbereichen durch einen neuen, koordinierenden Regulierungstyp europäische Politikfeldstrukturen ausgebildet haben, die die Kompetenzen der Mitgliedsstaaten zurückgedrängt haben und ihre Politiken in Richtung der Vorgaben der Wirtschafts- und Währungsunion konvergieren lassen. Bemerkenswert ist, dass es sich dabei um Bereiche handelt, die ehemals wie die Gesundheitspolitik zu den Kernkompetenzen der Nationalstaaten gehörten.

III. Die neue „strategische Zielsetzung“ in der EU und die Europäisierung der Gesundheitspolitik

1. *Koordinierende Regulierung in europäischen Politikfeldern*

Dass ehemals den Mitgliedsstaaten obliegende Politikbereiche zu europäischen Politikfeldern mutieren können, lässt sich anhand der Wirtschafts- und Haushaltspolitik bzw. der Beschäfti-

und der Nachfrage der Leistungsträger nach sozialen Dienstleistungen im Besonderen gefordert sehen (etwa Heinze 2002, m. w. H.). Und schließlich sollte nicht übersehen werden, dass auch deutsche Gerichte, unter ihnen das Bundessozialgericht, die Rechtmäßigkeit von Festbeträgen bei Arzneimitteln in Zweifel gezogen und diese als Eingriffe in die Berufsfreiheit der Arzneimittelhersteller und als Bildung eines Preiskartells qualifiziert hat. Eine Entscheidung, die freilich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 17.12.02 revidiert hat, indem es die Vereinbarkeit der den eingeräumten Verbände zur Festsetzung der Festbeträge sowie die entsprechenden Verfahren für vereinbar mit dem Grundgesetz erklärte (BVerfG, 1 BL 28/95 vom 17.12.2002). Doch auch die Kompetenzen des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen beim Erlass der Arzneimittelrichtlinien sind heftigst umstritten (Eichenhofer 2001). Insbesondere an die Richtlinien des Bundesausschusses werden in diesem Sinne umfassende Anforderungen gestellt, um die Kompatibilität mit dem Gemeinschaftsrecht zu gewährleisten. Sollte sich diese Rechtsprechung weiterentwickeln, könnten schnell alle Rahmenempfehlungen und Rahmenvereinbarungen im Bereich der stationären, vor- und nachstationären und ambulanten Versorgung, aber auch das gesamte Bedarfsplanungs- und Zulassungswesen sowie die Regeln der Honorierung, Preisregulierung oder Budgetierung als Diskriminierung durch marktbeherrschende Unternehmen eingestuft werden oder unter Kartellverdacht geraten (Ebsen 2000: 310 ff., Bieback 2001: 11 ff.) Der Verweis auf andere Sektoren der öffentlichen Daseinsvorsorge (Verkehr, Telekommunikation, Elektrizitätsvorsorge), in denen vormalig öffentliche Monopole (auch) unter Beachtung des Europäischen Kartellrechts dereguliert und privatisiert wurden, mag die potenzielle Sprengkraft mit Blick auf das GKV-Steuerungsmodells verdeutlichen.

gungspolitik in der EU belegen.⁵⁵ In diesen Feldern haben die Koordinierungsregeln durch ihre Integration in das europäische Primärrecht einen „harten“ Status erreicht und gelten als verbindliche Vorgaben.⁵⁶

1.1 Das Koordinierungsverfahren in der Wirtschaftspolitik ...

Heute umfasst das durch die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion geprägt Wirtschaftsregime der EU eine intensive Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft durch gemeinschaftsrechtlich kodifizierte Inhaltsvorgaben und Prozessregeln. Zunächst verpflichtet der EG-Vertrag die Mitgliedsstaaten und die EU gemeinsam zur Einführung einer Wirtschaftspolitik, „die auf einer engen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten, dem Binnenmarkt und der Festlegung gemeinsamer Ziele beruht und dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist.“⁵⁷ Die Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik, die die Mitgliedstaaten als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ zu betrachten haben, findet im Rat nach einem festgelegten Verfahren⁵⁸ statt, das sich grundsätzlich wie folgt gestaltet: Der Rat erstellt mit qualifizierter Mehrheit und auf Empfehlung der Kommission einen Entwurf für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft und erstattet dem Europäischen Rat hierüber Bericht. Der Europäische Rat erörtert auf der Grundlage dieses Berichtes des Rates seine Schlussfolgerungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik, auf dessen Grundlage der Rat dann eine Empfehlung verabschiedet, in der diese Grundzüge dargelegt werden. Daraufhin unterrichtet der Rat das Europäische Parlament über seine Empfehlung. Um eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die angestrebte Konvergenz der Wirtschaftsleistungen der Mitgliedsstaaten zu gewährleisten, überwacht der Rat anhand von Berichten der Kommission die wirtschaftliche Entwicklung in jedem Mitgliedsstaat und in der Gemeinschaft insgesamt sowie die Vereinbarkeit der Wirtschaftspolitik mit den vertraglich (in Art. 2 EVG) vorgegebenen Grundzügen und nimmt in regelmäßigen Abständen eine Gesamtbewertung vor. Zum Zwecke der sogenannten multilateralen Überwachung machen die Mitgliedsstaaten der Kommission Angaben zu wichtigen einzelstaatlichen Maßnahmen auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik und übermitteln weitere, von ihnen für wichtig erachtete Informationen. Wird im Rahmen des Verfahrens festgestellt, dass die Wirtschaftspolitik in einem Mitgliedsstaat nicht mit den beschlossenen Grundzügen vereinbar ist oder das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit und auf Empfehlung der Kommission entsprechende Empfehlungen an den Mitgliedsstaat richten und

⁵⁵ Die Literatur zur Europäisierung dieser Politikfelder ist äußerst umfangreich. An dieser Stelle und im Rahmen des inhaltlichen Schwerpunktes der vorliegenden Studie mag der Hinweis auf die kritischen Analysen in den Beiträgen in Hein/Truger 2002 und auf die dort rezipierte Literatur genügen.

⁵⁶ Davon unterscheiden sich die Aktivitäten, die in einzelnen Feldern der Sozialpolitik nach den noch ausführlich zu diskutierenden Regeln der „offenen Methode der Koordinierung“ praktiziert werden. Diese greifen seit geraumer Zeit insbesondere in der Alterssicherung und der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung Platz (Eckardt 2002, Schulz-Weidner 2002). Da sich diese Maßnahmen jedoch noch weitgehend in einem Anfangsstadium befinden und die juristischen Verbindlichkeitsgrade (noch?) schwach und das institutionelle Design noch labil sind, sollen sich die nachfolgenden, kurzen Ausführungen auf die bereits umfassend etablierten Regularien im EU-Vertrag beschränken.

⁵⁷ Art. 4 EVG.

⁵⁸ Art. 99 EVG.

diese auch veröffentlichen. Schließlich erstatten der Präsident des Rates und die Kommission dem Europäischen Parlament über die Ergebnisse der multilateralen Überwachung Bericht.

Dieses Verfahren, das weitgehend vom Rat gestaltet und durch die Einbindung des Europäischen Rates politisch aufgewertet wird, basiert auf einem Verständnis von Koordinierung, das auf eine Abstimmung der nationalen Wirtschaftspolitiken mit Blick auf gleiche Ziele, ein gemeinsames Controlling-Verfahren sowie Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte der Institutionen der EU hinausläuft. „Die grundsätzlich in die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten fallende Wirtschaftspolitik ist deshalb im Hinblick auf die damit einhergehende Entscheidungs- und Handlungsautonomie der Mitgliedsstaaten (...) immer stärker eingeengt worden.“ (Schulte 2002: 1). Kein Zweifel, die Etablierung eines verbindlichen Koordinierungsverfahrens, das mit der dezidierten Einschränkung der Souveränität der Mitgliedsstaaten in einem wichtigen Politikbereich einher geht, beruht auf dem Ziel, die Konvergenz in den Wirtschaftsentwicklungen und -politiken der Mitgliedsstaaten zu erhöhen und damit der Zielvorgabe des Euro-Finanzregimes zu entsprechen.

1.2 ... in der Fiskalpolitik

Bestandteil der gemeinschaftsrechtlichen wirtschaftspolitischen Vorgaben für die Mitgliedsstaaten sind auch die Vorschriften zur Vermeidung „übermäßiger“ öffentlicher Defizite und zur Einhaltung einer strikten „Haushaltsdisziplin“.⁵⁹ Demnach dürfen das geplante oder tatsächliche öffentliche Haushaltsdefizit drei Prozent und der öffentliche Schuldenstand 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes nicht übersteigen, wobei zu den öffentlichen Haushalten sowohl der Zentralstaat, als auch regionale und lokale Gebietskörperschaften sowie Sozialversicherungseinrichtungen (also: Bund, Länder, Gemeinden sowie die Renten-, Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung in Deutschland) zu rechnen sind. Die Kommission überwacht die Entwicklung der Haushaltsslage und die Höhe des öffentlichen Schuldenstandes im Hinblick auf schwerwiegende Fehler in der Politik und prüft die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand der festgelegten Grenzwerte. Werden in einem Mitgliedsstaat nicht beide Kriterien erfüllt bzw. sieht die Kommission die Gefahr (!) eines übermäßigen Defizits, erstellt sie bzw. kann sie einen Bericht erstellen, zu dem der Wirtschafts- und Finanzausschuss⁶⁰ eine Stellungnahme abgibt. Dieser Bericht hat zu berücksichtigen, ob das öffentliche Defizit die Ausgaben für öffentliche Investitionen übersteigt; zu berücksichtigen sind ferner alle sonstigen „einschlägigen Faktoren“, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltsslage des Mitgliedsstaates. Ist die Kommission der Auffassung, dass in einem Mitgliedsstaat ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte, legt sie dem Rat eine Stellungnahme vor. Auf der Grundlage der Stellungnahme entscheidet der Rat unter Beachtung der Gesamtlage mit qualifizierter Mehrheit, ob ein übermäßiges Defizit besteht. Diese Entscheidung fällt unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Kommission und unter Berücksichtigung der Empfehlungen, die der Mitgliedsstaat gegebenenfalls abzugeben wünscht.

⁵⁹ Vgl. Art. 104 EVG sowie das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit aus dem Jahre 1992.

⁶⁰ Nach Art. 114 EVG.

Wird ein solches festgestellt, richtet der Rat an den betreffenden Mitgliedsstaat eine Empfehlung mit dem Ziel, der Lage innerhalb einer bestimmten Frist abzuhelpfen, und veröffentlicht diese Empfehlung für den Fall, dass sie innerhalb der Frist keine wirksamen Gegenmaßnahmen ausgelöst haben sollte. Bleiben auch dann noch entsprechende Maßnahmen des Mitgliedsstaates aus, kann der Rat dem Mitgliedsstaat Sanierungsmaßnahmen zum erforderlichen Defizitabbau aufgeben sowie ihn zur Vorlage von Umsetzungsberichten nach einem bestimmten Zeitplan zu Überprüfung der Anpassungsbemühungen ersuchen. Solange der Mitgliedsstaat diese Beschlüsse nicht befolgt, kann der Rat unterschiedliche Sanktionsmaßnahmen verhängen, über die der Präsident des Rates das Europäische Parlament zu unterrichten hat.⁶¹ Korrigiert der betroffene Staat sein Defizit, so hebt der Rat einzelne oder alle beschlossenen Maßnahmen im Gleichschritt zum Defizitabbau auf und stellt im Falle der Veröffentlichung seiner Empfehlungen in einer ebenfalls öffentlichen Erklärung die Beseitigung des übermäßigen Defizits fest. Alle Maßnahmen in diesem Verfahren beschließt der Rat auf Empfehlung der Kommission mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit, freilich unter Ausschluss des betroffenen Mitgliedstaates.

Gegenüber den Koordinierungsregeln in der Wirtschaftspolitik zeichnet sich das Überprüfungsverfahren zur Vermeidung „übermäßiger Defizite“ und zur Sicherung strikter Haushaltsdisziplin durch einen höheren Grad an Genauigkeit und Verbindlichkeit in den Vorgaben und durch die Schärfe der Sanktionsmaßnahmen aus, mit der sie die nationalen Politiken auf eine wirtschaftsliberal-restriktive Ausrichtung festlegt (Priewe 1997). Darin kommt nicht zuletzt der Primat einer restriktiven Fiskalpolitik zum Ausdruck, von der man sich ein maximaler Beitrag zur Stärkung des Wirtschaftsraumes Europa erwartet wird. Gleichwohl erwiesen sich gerade die fiskalpolitischen Vorgaben in Verbindung mit den geld- und währungspolitischen Konvergenzkriterien⁶², die für die Realisierung der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion definiert wurden, als harte Restriktionen für eine aktive Beschäftigungspolitik in der EU. Indem sie die Staaten in Phasen konjunktureller Schwäche auf eine „prozyklische Parallelpolitik“ (Oberhauser 1996) festlegen, müssen sie mit Blick auf das Ziel der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit als nicht förderlich, sondern als in hohem Maße hinderlich bewertet werden.

1.3 ... in der Beschäftigungspolitik

Lange Zeit galt das Feld der Beschäftigungspolitik noch als Domäne der Nationalstaaten und als Beleg für die Nachrangigkeit sozialpolitischer Aktivitäten der EU-Politik. Doch auch hier entwickelte die Gemeinschaft, nicht zuletzt auf Initiative der in den 90-er Jahren in Regierungsfunktionen gelangten Linksregierungen vor allem der aus Frankreich, Initiativen zur Konstituierung eines europäischen Politikfeldes in einem bisher der Autonomie der Mitglieds-

⁶¹ Zu diesen Maßnahmen gehören nach Art. 104 Abs. 11 EVG z. B. das Verlangen gegenüber dem Mitgliedsstaat, eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Gemeinschaft bis zur Korrektur des übermäßigen Defizits zu hinterlegen, oder eine Geldbuße in angemessener Höhe zu verhängen.

⁶² Vgl. Art. 121 und 122 EVG sowie das „Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 121 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ aus dem Jahre 1992. Sie bezogen sich insbesondere auf Vorschriften zur Preisstabilität sowie zur Konvergenz der Zinssätze vor dem Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion.

staaten zugehörigen Bereich (Tidow 1998, Aust 2000). Im Rahmen der Revision durch den Amsterdamer Vertrag erhielt der EG-Vertrag ein eigenes Beschäftigungskapitel.⁶³ Demnach verpflichten sich Mitgliedsstaaten und Gemeinschaft auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie hinzuarbeiten, die sich mit den verabschiedeten Grundzügen der Wirtschaftspolitik im Einklang befindet und auf ein möglichst hohes Beschäftigungsniveau zielt. Im Vordergrund stehen sollen die Förderung Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie die Fähigkeit der Arbeitsmärkte, auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren. Der Europäische Rat prüft dabei anhand eines gemeinsamen Jahresberichtes des Rates und der Kommission jährlich die Beschäftigungslage und nimmt hierzu Schlussfolgerungen an. Anhand dieser Schlussfolgerungen legt der Rat nach einem umfassenden Anhörungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit jährlich Leitlinien fest, die mit den jeweiligen Grundzügen der Wirtschaftspolitik in Einklang stehen und die von den Mitgliedsstaaten in ihren Beschäftigungspolitiken zu berücksichtigen sind. Die Mitgliedsstaaten übermitteln dem Rat und der Kommission ihrerseits jährlich einen Bericht über die wichtigsten Maßnahmen zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien, der als Grundlage einer Prüfung des Rates dient. Wenn er es nach der Prüfung für angebracht hält, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission seinerseits Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten richten. Auf dieser Grundlage unterrichten der Rat und die Kommission in einem Jahresbericht den Europäischen Rat über die Beschäftigungslage in der Gemeinschaft und die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien. Der Rat kann im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen Anreizmaßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten beschließen.⁶⁴ Ebenfalls kann er Initiativen beschließen, „die darauf zielen, den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren zu entwickeln, vergleichende Analysen und Gutachten bereitzustellen sowie innovative Ansätze zu fördern und Erfahrungen zu bewerten, und zwar insbesondere durch den Rückgriff auf Pilotverfahren.“ Ausgeschlossen sind Maßnahmen einer Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

Im Zuge der Implementierung des Koordinierungsverfahrens wurde mit dem „Beschäftigungsausschuss“ ein neues Gremium auf EG-Ebene gegründet, das wichtige Koordinierungsfunktionen übernimmt.⁶⁵ Der Beschäftigungsausschuss wurde mit beratender Funktion nach Anhörung des Europäischen Parlaments durch den Rat eingesetzt und erhielt vertraglich die Funktion, die Koordinierung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zu fördern. Er besteht aus je zwei Mitgliedern der Mitgliedsstaaten und der Kommission und hat insbesondere folgende Aufgaben: Er verfolgt die Beschäftigungslagen und -politiken in den Mitgliedsländern und der Gemeinschaft; und er gibt auf Ersuchen des Rates, der Kommission oder aufgrund eigener Initiative Stellungnahmen ab und trägt zur Vorbereitung der jährlichen Koordinierungsfunktion des Rates bei. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben hat er die Sozialpartner zu hören.

⁶³ Siehe dazu Titel VII (Art. 125 – 130) EG-Vertrag.

⁶⁴ Art. 129 EGV.

⁶⁵ Art. 130 EVG.

2. Die strategische Neuausrichtung des Integrationsprozesses durch die Lissabonner Wettbewerbsstrategie

Doch in der Phase nach der Amsterdamer Vertragsrevision erlebte nicht nur die Beschäftigungspolitik in der EU neue Impulse (Aust 2000). Die neue Aufmerksamkeit für die Vorteile des europäischen Sozialstaatsmodells und der Sozialpolitik, die seit dem Amsterdamer Gipfel auf der Gemeinschaftsebene zu konstatieren ist, erhielt einen neuen Schub in Rahmen der Etablierung eines neuen, wettbewerbspolitischen Leitbildes für den Fortgang der europäischen Integration, das der Europäische Rat auf seiner Sondertagung am 23. bis 24. März 2000 in Lissabon diskutierte und verabschiedete. Auch in diesem, vor allem wettbewerbspolitisch konturierten Konzept erfuhr die Sozialpolitik durchaus eine strategische Aufwertung. Angesichts der Herausforderungen der Globalisierung und im Banne der Dynamik der US-amerikanischen Ökonomie (und vor allem der Sektoren der New Economy) müsse sich die Union auf ein „klares strategisches Ziel festlegen und sich auf ein ambitioniertes Programm für den Aufbau von Wissensinfrastrukturen, die Förderung von Innovation und Wirtschaftsreform und die Modernisierung der Sozialschutz- und der Bildungssysteme einigen.“ (Europäischer Rat 2000). Dieses neue strategische Ziel, auf das sich die Union auf ihrer Lissabonner Tagung als Ziel für das kommende Jahrzehnt einigte, besteht nun darin, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einen größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“ (Europäischer Rat 2000). Ergänzt wurde diese Zielsetzung durch eine Rehabilitierung des Vollbeschäftigungsziels und einer makroökonomischen Wirtschaftsregulierung, die ihren Ausdruck in Vereinbarungen über einen „makroökonomischen Policy-Mix“ fanden und die ökonomischen Wachstums Voraussetzungen der gesamten Strategie schaffen sollten. „Diese Strategie soll die Union in die Lage versetzen, wieder die Voraussetzungen für Vollbeschäftigung zu schaffen und den regionalen Zusammenhalt der Union zu stärken. (...) Sofern die nachstehend aufgeführten Maßnahmen in einem tragfähigen makroökonomischen Kontext durchgeführt werden, dürfte eine durchschnittliche wirtschaftliche Wachstumsrate von etwa 3 Prozent eine realistische Aussicht für die kommenden Jahre darstellen.“ (Europäischer Rat 2000)

Als Maßnahmen der Vorbereitung des Übergangs zu einer wettbewerbsfähigen, dynamischen und wissensbasierten Wirtschaft wurden unter anderem die im europäischen Stabilitäts- und Wirtschaftspakt formulierte Zielsetzung einer strikten und nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Finanzen bekräftigt und zugleich die Notwendigkeit einer umfassenden „Modernisierung des sozialen Schutzes“ betont. Als Ziel dieser Modernisierungsstrategie wurde die Anpassung der Sozialschutzsysteme an die Anforderungen der wissensbasierten Wirtschaft festgelegt, um den strategischen Transformationsprozess des ökonomischen Entwicklungsmodells aktiv zu unterstützen. Notwendig dazu sei die stärkere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten durch den Austausch von Erfahrungen und bewährter Verfahren mittels verbesserter Informationsnetze. Der Rat und die Kommission wurden aufgefordert, nach dem üblichen Verfahren bis zum Frühjahr 2001 einen Bericht vorzulegen, in dem anhand vergleichbarer Daten und Indikatoren überprüft werden sollte, ob in den Mitgliedsstaaten angemessene konkrete Schritte unternommen werden, „um (...) die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen, indem (...) alle diesbezüglichen Aspekte, einschließlich der

Auswirkungen der Alterung der Bevölkerung, geprüft werden.“ (Europäischer Rat 2000) Dabei wurden sowohl die Forderung nach der Förderung von Sach- und Humankapital sowie die Gewährleistung einer guten Gesundheitsfürsorge als strategische Ziele benannt.

Nun muss bereits mit geringem zeitlichem Abstand konstatiert werden, dass sowohl die ökonomischen als auch die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen der Lissabonner Strategie offensichtlich zu ambitioniert ausfielen. Weder befinden sich die nationalen Ökonomien in der EU auf einem mittelfristigen Wachstumspfad von 3 Prozent, noch ist das Ziel der Vollbeschäftigung auf absehbare Zeit als erreichbar zu bewerten. Und obwohl die US-amerikanische wie die europäische New Economy zu Beginn des Jahrhunderts in tiefe Rezessionen fielen, hat sich die ökonomische Potenz der USA gegenüber dem Euro-Raum wohl eher vergrößert als verringert. Somit steht zumindest aus der anvisierten Zeitperspektive das gesamte politische Projekt des Lissabonner Gipfels infrage. Gleichwohl sollte Gleiches nicht vorschnell für die Strategie behauptet werden, im Kernbereich der EU über eine koordinierte, politische Strategie den Übergang vom fordistischen Industrie- zum flexiblen Finanzkapitalismus zu befördern (Bieling u. a. 2001). Es spricht vielmehr einiges dafür, dass die ökonomische Stagnationsphase, in die einige der Kernstaaten des Euroraumes geraten sind, die politische Entschlossenheit und Kraftanstrengungen zur Durchsetzung der strategischen Ziele des Lissabonner Projektes eher verstärkt und erweitert haben (dazu auch: Europäische Kommission 2001a).

3. Die offene Methode der Koordinierung (OMK) als Regulierungstyp

Zum Zwecke einer kohärenteren und systematischeren Umsetzung der strategischen Beschlüsse einigte sich der Rat bereits auf dem Lissabonner Gipfel auf die Anwendung eines neuen Koordinierungsverfahrens. Dies geschah mit dem expliziten Ziel, die Leistungs- und Koordinierungsfunktion des Europäischen Rates bei der Umsetzung des strategischen Generalziels einer wettbewerbsfähigen Wissensökonomie sowie der strategischen Unterziele zu stärken. „Die Umsetzung dieser Strategie wird mittels der Verbesserung der bestehenden Prozesse erreicht, wobei eine neue offene Methode der Koordinierung auf allen Ebenen, gekoppelt an eine stärkere Koordinierungs- und Leitungsfunktion des Europäischen Rates, eingeführt wird, die eine kohärentere strategische Leitung und eine effektive Überwachung der Fortschritte gewährleisten soll. Der Europäische Rat wird auf einer jährlich im Frühjahr anzuberaumenden Tagung die entsprechenden Mandate festlegen und Sorge dafür tragen, dass entsprechende Folgemaßnahmen ergriffen werden.“ (Europäischer Rat 2000: 3) Als Kernelemente dieser neuen, „offenen Methode der Koordinierung“ (OMK), die den Mitgliedstaaten eine Hilfe bei der schrittweisen Entwicklung ihrer eigenen Politiken sein soll, lassen sich die folgenden benennen:

- „Festlegung von Leitlinien für die Union mit einem jeweils genauen Zeitplan für die Verwirklichung der von ihnen gesetzten kurz-, mittel- und langfristigen Ziele;
- gegebenenfalls Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks im Vergleich zu den Besten der Welt, die auf die in den einzelnen Mitgliedstaaten und Bereichen bestehenden Bedürfnisse zugeschnitten sind, als Mittel für den Vergleich der bewährten Praktiken;

- Umsetzung dieser europäischen Leitlinien in nationale und regionale Politik durch Entwicklung konkreter Ziele und Erlass entsprechender Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede;
- regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung im Rahmen eines Prozesses, bei dem alle Seiten von einander lernen.

Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip wird nach einem völlig dezentralen Ansatz vorgegangen werden, sodass die Union, die Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Bürgergesellschaft im Rahmen unterschiedlicher Formen von Partnerschaft aktiv mitwirken.“ (Europäischer Rat 2000: 12-13)

Die OMK verarbeitet Erfahrungen aus dem finanzpolitischen Koordinierungsverfahren, schlägt aber eigenständige Wege ein. Anwendung soll sie, wie auf den Gipfeln in Lissabon (2000), in Feira (2000) und Stockholm (2001) festgelegt wurde, auf nahezu alle wettbewerbspolitisch relevanten Politikfelder finden.⁶⁶ Zu diesen werden auch die Alterssicherungspolitik (Eckardt 2002, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger u. a. 2002), die Maßnahmen gegen „Armut und soziale Ausgrenzung“ (Schulte 2002) und eben auch die Gesundheitspolitik (Busse 2002, Pitschas 2002) gezählt. Aber auch in der Migrations- und Asylpolitik soll OMK Anwendung finden (Hill 2002: 142-143). Sie gibt sich als ein eigenständiges, jenseits des Erlasses von Richtlinien und Verordnungen angesiedeltes Abstimmungs- und Umsetzungsverfahren des Europäischen Rates zu erkennen, in dem über die Analyse quantitativer und qualitativer Indikatoren „bewährte Praxis“-Beispiele („Best-Practice“) identifiziert und in Benchmarks transformiert werden sollen. Diese sollen in strategische Leitlinien eingehen, zu deren Umsetzung konkrete Zeitpläne sowie regelmäßige Überwachungs-, Bewertungs- und Prüfungsverfahren (Monitoring-Verfahren) vereinbart werden. Bei der Einrichtung eines entsprechenden Überwachungssystems soll die Evaluierung des Umsetzungsfortschritts mit Hilfe von Ranking-Listen und einer Peer-Group-Review geschehen. Methodisch und verfahrenstechnisch steht mit dem Prinzip des politischen „Benchmarking“ eine, der neueren betriebswirtschaftlichen Debatte entnommene Methode des kontinuierlichen und institutionalisierten „Lernens von den Besten“ im Vordergrund; eine Methode, die in der jüngeren Vergangenheit politisch Karriere machte (von Bandemer 1998, Tidow 1999, Hill 2002: 153-155).⁶⁷ Konstitutiv und charakteristisch ist dabei die hohe Dosis an Pragmatismus, die nur leise nach eventuellen Folgewirkungen einer in einen fremden institutionellen Kontext transplantierten „Best-Practice“ fragt.

Insgesamt besitzt dieses Modell sowohl gegenüber den bisherigen Politikstrategien als auch gegenüber dem bisher praktizierten koordinierenden Regulierungstyp einige Spezifika, die es in der auf dem Lissabonner Gipfel definierten Variante als ein neues und eigenes Interaktions-

⁶⁶ Zur allgemeinen Darstellung und kritischen wissenschaftlichen Diskussion der OMK vgl. Hodson/Maher 2001, Ohndorf 2002, Hill 2002, Schulz-Weidner 2002, Terwey 2003.

⁶⁷ Es sollte jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass gerade in der angelsächsischen Management- und Betriebswirtschaftslehre bereits eine kritische Debatte über die Leistungsfähigkeit der Best-Practice-Methode begonnen hat (Szulanski/Winter 2002).

modell zu erkennen geben.⁶⁸ Es unterscheidet sich zum einen von den gescheiterten Versuchen, mittels institutioneller Angleichungsmaßnahmen zu einer Europäisierung der Sozialpolitik beizutragen, und es setzt trotz einiger Gemeinsamkeiten mit den Koordinierungsverfahren in der Wirtschafts- und Fiskalpolitik auch gegenüber diesem neue Akzente. Doch auch die „weiche“ Variante der Koordinierung stiftet Handlungszusammenhänge und Strukturen, die in ihrer Gänze zur Konstituierung eines neuen Politikfeldes beitragen. In diesem Politikfeld lassen sich ein eigenes, transnationales Verhandlungsregime⁶⁹ mit definierten Akteuren, Verfahrensregeln und politischen Zielen identifizieren:

- Die Schlüsselakteure, die freilich mit unterschiedlichen Kompetenzen und Machtressourcen ausgestattet werden, sind der Europäische Rat, die Europäische Kommission und die EU-Ministerräte (dazu: Schulze-Weidner 2002), wobei das Gesamtverfahren durch die intendierte Einbeziehung der Sozialpartner und der „Bürgergesellschaft“ Elemente einer europagesellschaftlichen Konzertierung und damit quasi-korporatistische Züge erhält bzw. erhalten soll. Die Kommission spielt die entscheidende Rolle auf der Ebene der Steuerung und Moderation des Verfahrens. Sie unterbreitet die Vorschläge für Leitlinien und Indikatoren und erstellt die erforderlichen Syntheseberichte, aus denen der Grad der Zielerreichung abgelesen wird. Die EU-Ministerräte für Arbeit und Sozialfragen sowie für Wirtschaft und Finanzen beschließen über die Leitlinien und Indikatoren. Doch die entscheidende Rolle spielt der Europäische Rat, dem explizit eine stärkere Leitungs- und Koordinierungsfunktion und entsprechende Kompetenzen zugewiesen werden. Er hat die Umsetzung der Strategien und Prozesse zu überwachen und gegebenenfalls korrigierend einzugreifen. Da die jährlichen „Frühjahrssitzungen“ des Europäischen Rates zentrale Knotenpunkte der Abwicklung des Verfahrens darstellen, sollen zukünftig neben den Regierungschefs, den Finanz- und Außenministern auch die Arbeits- und Sozialminister beteiligt werden, um diese stärker in die Koordinierung der konvergenten Prozesse in den einzelnen Politikfeldern einzubeziehen.
- Der Konzertierungsgedanke der Lissabonner Strategie prägt auch die OMK in hohem Maße. So geht ihre Implementierung mit einer institutionellen Modernisierung einher. Diese zielt auf die Beseitigung von Hindernissen bei der Formierung einer eurokorporatistischen Regulierungsstruktur.⁷⁰ Dies wird unter anderem an der nachfolgenden Initiative der Euro-

⁶⁸ Erste Verweise auf die erst langsam beginnende Debatte über die regulationstheoretische Charakterisierung der OMK finden sich bei Hill 2002: 155-162.

⁶⁹ Verhandlungsregime sind „absichtsvoll geschaffene normative Bezugsrahmen, welche die Verhandlungen zwischen einer formell festgelegten Anzahl von Akteuren steuern, die sich explizit dazu bereit erklärt haben, bestimmte Interessenpositionen anderer Parteien zu respektieren, bestimmte gemeinsame Ziele zu verfolgen und bei ihren zukünftigen Interaktionen bestimmte Verfahren zu beachten.“ (Scharpf 1999: 241).

⁷⁰ Von einem realen Euro-Korporatismus ist die EU zur Zeit jedoch noch weit entfernt. So fehlen auf europäischer Ebene die verbands- wie die machtpolitischen Voraussetzungen einer funktionsfähigen korporatistischen Interessenvermittlungs- und Regulierungsstruktur. Weder im Kapital-Arbeit-System noch in den Feldern der Sozialpolitik besitzen die Interessenverbände, wo sie überhaupt als handlungsfähige Akteure existieren, entsprechende Fähigkeiten. Nach außen fehlt ihnen das Repräsentationsmonopol und nach innen eine ausreichende Verpflichtungsfähigkeit gegenüber ihren Mitgliedern. Zugleich fehlen der EU, so Schmitter und Grote, „zwei entscheidende Eigenschaften, die beim Entstehen nationaler Korporatismen Pate gestanden hatten:

1. die autonome Fähigkeit, über Umverteilungsfragen autonom zu entscheiden und die entsprechende Politik durchzusetzen;

päischen Kommission zur Einrichtung eines „dreigliedrigen Sozialgipfels für Wachstum und Beschäftigung“ im Rahmen der Stärkung des sozialen Dialogs deutlich (Europäischen Kommission 2002b). Dieser tripartite Gipfel soll den ständigen Ausschuss für Beschäftigungsfragen ersetzen, dem es trotz seiner Reform im Jahr 1999 nicht gelungen ist, „die Konzertierung zwischen dem Rat, der Kommission und den Sozialpartnern wieder auf alle Bestandteile der Strategie von Lissabon zu konzentrieren.“ (14). Die Ersetzung des Beschäftigungsgipfels durch einen neuen Konzertierungsgipfel geht auf einen Vorschlag zurück, den die Sozialpartner in ihrem gemeinsamen Standpunkt für den Europäischen Rat von Laeken unterbreitet hatten. Die OMK spielt in diesem Prozess eine doppelte Rolle. So sollen zum einen Maßnahmen, die zur Verbesserung der Überwachung und der Umsetzung von Absprachen innerhalb des Sozialgipfels geplant sind, über Verfahren gehandhabt werden, die sich an der offenen Koordinierungsmethode orientieren; zum anderen soll jeder Bereich der OMK nach dem Vorbild des makroökonomischen Dialogs auch „in einem strukturierten Dialog mit den Sozialpartnern“ behandelt werden (16). Über diesen Weg zielt der neue Sozialgipfel vor allem auf die stärkere Einbeziehung der Sozialpartner bei der Umsetzung der verschiedenen Projekte der Lissabonner Strategie.

- Das institutionelle Design des Sozialgipfels orientiert auf die Zusammenführung der Arbeitsmarktparteien mit den Akteuren der europäischen Exekutive. In ihrem Vorschlag an den Rat zur Einrichtung des Gipfels schlägt die Europäische Kommission als Teilnehmer den amtierenden Ratsvorsitz auf Ebenen der Staats- und Regierungschefs und die beiden sich daran anschließenden Ratsvorsitze, die Kommission sowie Vertreter der Sozialpartner vor. Dabei sollen sich die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter auf zwei gleich große Delegationen von jeweils höchstens zehn Personen verteilen, wobei jede Delegation aus Vertretern von allgemeinen oder branchenspezifischen europäischen Interessenverbänden bestehen soll. Die technische Koordinierung obliegt auf Seiten der Sozialpartner dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) sowie der Union der europäischen Industrie- und Arbeitgeberverbänden (UNICE). Der Gipfel soll mindestens einmal im Jahr zusammentreten, wobei eine Sitzung kurz vor dem Europäischen Rat im Frühjahr abgehalten werden muss. Geleitet werden sie gemeinsam vom amtierenden Ratsvorsitzenden und vom Präsidenten der Kommission. Die zu behandelnden Themen werden einvernehmlich zwischen den Beteiligten festgelegt und dem Europäischen Rat wird über Gespräche und Ergebnisse Bericht erstattet.

2. ein relatives Kräftegleichgewicht zwischen den Klassen.“ (Schmitter/Grote 1997: 551) Somit fehlen, vermutlich auf absehbare Zeit, Voraussetzungen, ohne die eine korporatistische Vermittlungsstruktur kaum entstehen bzw. funktionieren kann. Insofern erweist sich auch die in der Forschung vertretene These eines sich bereits abzeichnenden Euro-Korporatismus in der Sozialpolitik als etwas voreilig (Falkner 1998). Wenn Schulten (2000) mit Blick auf die europäischen Arbeitsbeziehungen und den vielzitierten „sozialen Dialog“ jedoch von einem „symbolischen Euro-Korporatismus“ spricht, der vor allem der Einbindung der Gewerkschaften in die wettbewerbspolitische Restrukturierung des europäischen Raumes dient, so verweist dies auf eine strategische Zielsetzung, die sich ähnlich auch in den Feldern der europäischen Sozialpolitik Geltung verschaffen könnte. Denn zweifelsohne liegt der Lissabonner Strategie und der OMK das Leitbild einer wettbewerbskorporatistischen Einbindung der in der Sozialpolitik handlungsmächtigen Akteure zum Zwecke der Realisierung der anvisierten Ziele zugrunde. Bei diesem Regulierungsmodell dürfte es sich jedoch um einen „asymmetrischen Korporatismus“ handeln, in dem die Interessen der Lohnabhängigen und der Empfänger sozialpolitischer Leistungen zwar in die Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene eingespeist werden, gegenüber den wettbewerbspolitischen Zielsetzungen aber eine untergeordnete Rolle spielen dürften.

- Von traditionellen Harmonisierungsstrategien unterscheidet sich das OMK-Verfahren vor allem dahingehend, dass es die Vielfalt in den institutionellen Arrangements der Mitgliedsstaaten akzeptiert und Prozesse der Konvergenz aus der Welt der Institutionen in die der Politik verlagert. Statt institutioneller Harmonisierung geht es um eine neue Form „prozessgesteuerter Systemkonvergenz“ (Schulze-Weidner 2002: 2). Dabei entspräche der anvisierte Endpunkt des strategischen Abstimmungsbemühens – zumindest im theoretischen Modell – durchaus einer Spielart von Harmonisierung, allerdings nicht der Institutionen, sondern der Politiken bzw. der Politikziele. Dieser Übergang von einer Strategie der „Harmonisierung der Institutionen“ zu einer der „Harmonisierung der Politikziele“ versucht, konvergente Entwicklungsprozesse über den Weg einer EU-weiten Koordinierung der Politikzielformulierung zu erreichen, ohne die Souveränität und Autonomie der Nationalstaaten formell infrage zu stellen. Mit dem Verbleib der Entscheidungen über die Auswahl der politischen Optionen umgeht das offene Koordinierungsverfahren die bisher immer wieder aufflammenden Konflikte zwischen Gemeinschaft und Mitgliedsstaaten um die Verteilung der Gestaltungskompetenzen in der Sozialpolitik; und damit umgeht es zugleich eine der zentralen Hindernisse, die einer Vereinheitlichung der nationalen und gemeinschaftlichen Sozial- und Gesundheitspolitiken bisher stets entgegenstanden.
- Gegenüber dem in der Finanzpolitik institutionalisierten Koordinierungsverfahren des Wachstums- und Stabilitätspaktes unterscheidet sich die OMK in der Gesundheitspolitik mit Blick auf die formalrechtliche Verbindlichkeit. Während im Feld der Finanzpolitik im EG-Vertrag (also quasi in der „Europäischen Verfassung“) klare Verhaltensregeln aufgestellt und für den Fall von Zuwiderhandlungen Sanktionsmaßnahmen benannt werden („harte Koordinierung“), verzichtet die „weiche“ Variante der offenen Koordinierung auf dezidierte Vorgaben und formelle Sanktionsregeln und setzt eher auf „kommunikative und interaktive“ Steuerungsformen (Tidow 1999). Gleichwohl kann auch diesen eine „Grammatik der Härte“ (Fach 1997) innewohnen. Denn als wettbewerbs- bzw. stabilitätspolitisch wichtig eingeschätzte und europaweit vereinbarte Ziele können, vermittelt über nationale und europäische Medien (Rieger 2002), schnell zu Prüfsteinen der nationalen Politik avancieren. Die Nichterreichung der jeweiligen Vorgaben wird dann zu einem Legitimationsprobleme erzeugenden „Politikversagen“ stilisiert, aus dem in einer medial vermittelten und zunehmend europäisierten Öffentlichkeit schnell ein harter politischer „Gruppendruck“ (Heise 2002) entstehen kann.⁷¹ Werden Staaten, die gemeinsam verein-

⁷¹ Ob heute bereits von der Existenz einer europäischen Öffentlichkeit ausgegangen werden kann bzw. muss, ist in der Forschung durchaus umstritten (als Überblick siehe Kantner 2002). Während etwa Gerhards nach wie vor eine „nationale Verhaftung der medialen Öffentlichkeit“ diagnostiziert und „eine Inkongruenz zwischen einer Europäisierung der politischen Entscheidungen einerseits und einer medialen Darstellung und Vermittlung europäischer Politik andererseits“ konstatiert (2000: 299), setzt Risse (2002) durchaus andere Akzente. Folgt man Risse, so ließe sich von einer europäischen Öffentlichkeit dann sprechen, wenn folgende Bedingungen gegeben sind. „1. Die gleichen Themen werden zur gleichen Zeit in den nationalen Öffentlichkeiten diskutiert. 2. Die Referenzpunkte und Bedeutungsstrukturen ähneln sich, unter denen Themen europaweit in den nationalen Öffentlichkeiten diskutiert werden. 3. Teilnehmer/innen an den Diskursen im öffentlichen Raum akzeptieren sich über nationale Grenzen hinweg als legitime Sprecher/innen.“ (2002: 22) Nach Sichtung des gegenwärtigen Standes der empirischen Forschung kommt Risse zu dem Ergebnis, dass zwar das „Aufmerksamkeitsniveau für europäische – im Vergleich zu nationalen und lokalen – Themen (...) nach wie vor niedrig“ sei, dass sich aber dann, wenn über Europa kommuniziert werde, „eine themenspezifische Kommunikationsgemeinschaft mit geteilten Bedeutungsstrukturen über nationale Grenzen hinweg“ etabliere und wir es durchaus „mit einem sich herausbildenden öffentlichen Kommunikationsraum in Euro-

barte Ziele verfehlen, benannt und an den politischen Pranger gestellt („name-and-shame-strategy“), dürfte dies nicht ohne Folgen bleiben.

- Als ein weiteres Moment der institutionellen Konstituierung des Verhandlungssystems kann die Gründung des neuen „Ausschuss für Sozialschutz“ gelten (Ohndorf 2002: 18 und Briet 2002: 21).⁷² Er wurde, als Folgemaßnahme zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Lissabon und nach dem Vorbild des Beschäftigungsausschusses im beschäftigungspolitischen Koordinierungsverfahren, als ein Beratungsgremium eingesetzt und durch den (bisher noch nicht ratifizierten) Vertrag von Nizza (im neu gefassten Artikel 144) vertraglich bestätigt.⁷³ Im Januar 2001 nahm er seine Arbeit auf. Er untersteht dem Rat der EU und versteht sich als „Gehilfe“⁷⁴ des Rates für Beschäftigung und Sozialpolitik; er versucht, die vom Rat festgelegten Handlungsschwerpunkte aufeinander abzustimmen und die Unterlagen vorzubereiten, die von diesem besprochen und gebilligt werden sollen. Personell besteht er aus je zwei Mitgliedern des Mitgliedsstaates und der Kommission und erhielt vertraglich den Auftrag, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten und mit der Kommission im Bereich des sozialen Schutzes zu fördern. Dem Ausschuss werden insbesondere folgende Aufgaben zugewiesen: die Beobachtung der sozialen Lage und Politikentwicklung in den Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft im Bereich der sozialen(?); die Förderung des Austausches von Informationen, Erfahrungen und bewährten Verfahren zwischen den Mitgliedsstaaten und der Kommission; sowie - auf Ersuchen des Rates, der Kommission oder aufgrund eigener Initiative - die Ausarbeitung von Berichten sowie die Abgabe von Stellungnahmen in seinem Zuständigkeitsbereich. Der Ausschuss soll zur Erfüllung seines Auftrages geeignete Kontakte insbesondere zu den Sozialpartnern herstellen.

Integrationstheoretisch betrachtet scheint die OMK dem Idealtypus eines „autonomieschonenden und gemeinschaftsverträglichen“ (F. W. Scharpf) Modus politischer Interaktion sehr nahe zu kommen. Diesem wird der Vorzug zugeschrieben, Blockaden und Verflechtungsfallen im politischen Mehrebenen-System überwinden zu können. Ein solcher Modus stellt ein Modell nationalen und gemeinschaftlichen Regierens dar, dass in wechselseitiger Rücksichtnahme

pa zu tun“ hätten (2002: 22). Es wäre ein eigenes (interessantes) Forschungsprojekt wert, der Bedeutung der OMK für die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit nachzuspüren. Setzt der Funktionsmechanismus der OMK eine funktionierende europäische Öffentlichkeit voraus oder ist davon auszugehen, dass die OMK einen wichtigen Beitrag zur Entfaltung und Festigung einer solchen leisten wird – oder sollte gar – wie so oft im Leben – beides gleichermaßen der Fall sein. Meines Erachtens, kann bereits heute etwa mit Blick auf die Kriterien des Wachstums- und Stabilitätspaktes bzw. die wirtschaftspolitischen Probleme bei ihrer Einhaltung von einer themenspezifischen europäischen Kommunikationsgemeinschaft gesprochen werden; und zugleich spricht einiges für die Annahme, dass sich in dem Maße, in dem eine steigende Zahl von Mitgliedsstaaten in Konflikt mit diese Kriterien gerät, diese Kommunikationsgemeinschaft verstetigen und verfestigen dürfte. Insofern könnte der OMK eine Art Katalysatorfunktion im Prozess der Herausbildung eines europäischen Kommunikationsraumes zuwachsen.

⁷² Der Ausschuss ersetzt faktisch in ein bis dato informell bestehendes Gremium aus Mitarbeitern der Arbeits- und Sozialministerien der Mitgliedsstaaten, dem eine zentrale Funktion bei der Abwicklung des Koordinierungsverfahrens zukommen soll (Schulte 2002: 11).

⁷³ Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft (2001/c 80/ 18).

⁷⁴ So die Selbstdefinition durch den amtierenden Vorsitzenden der Ausschusses, Raoul Briet (2002: 21).

auf jeweils autonome Kompetenzen, Interessenslagen und Problemlösungskapazitäten vor allem auf eine möglichst effektive Entscheidungsfindungen ausgerichtet ist. „Die Gemeinschaft dürfte danach ihre jeweiligen Ziele nur mit Mitteln verfolgen, welche die kulturelle und institutionelle Integrität und die Autonomie der internen Willensbildung in den Mitgliedsstaaten möglichst wenig beeinträchtigt. Umgekehrt dürften aber auch die Mitgliedsstaaten und subnationalen Gebietskörperschaften die eigenen Ziele nur mit gemeinschaftsverträglichen Mitteln verfolgen.“ (Scharpf 1994: 139) Zweifelsohne liegt dem Konzept der OMK der Versuch zugrunde, diesen interessenpolitischen Spagat zwischen den Schlüsselakteuren der unterschiedlichen Ebenen zu meistern. Konzeptionell „geht es bei der offenen Koordinierung nicht um Eingriffe in die Rechtsetzung und Verwaltungshoheit der Mitgliedsstaaten, sondern es geht darum, dass sich die Mitgliedsstaaten in ihrer Politik freiwillig auf politische Ziele einigen“; wobei „Rücksicht genommen werden (muss) auf die politischen Möglichkeiten des einzelnen Mitgliedstaates.“ (Ohndorf 2002: 20). Mit dieser Zielsetzung stellt die OMK nicht nur eine einfache Ergänzung der bisher praktizierten Modalitäten europäischer Politik dar.⁷⁵ Sie scheinen die Interessen der EU an weiterreichenden Kompetenzen in der Sozial- und Gesundheitspolitik mit den Interessen der Mitgliedsstaaten, ihre Kompetenzen nicht aufzugeben, zu verbinden. Durch diese Kombination aus strategischer Akzeptanz der institutionellen Vielfalt und der nationalstaatlichen Souveränität auf der einen mit Verfahren der weitgehenden inhaltlichen Abstimmung der Gesundheitspolitiken auf der anderen Seite, gibt die OMK sich als eine regulative „Maßanfertigung“⁷⁶ zu erkennen, die passgenau auf die interessenpolitische und institutionelle Konfiguration in der EU zugeschnitten ist. Es würde nicht verwundern, wenn sie sich aufgrund der genannten Vorzüge (und trotz der durchaus auch existierenden Schwachstelle) mit Blick auf die Konstituierung eines Politikfeldes Gesundheit als äußerst durchsetzungsfähig erwiese.

Doch so sensibel die OMK die Ambitionen zur Selbstbehauptung und sukzessiven Kompetenzausweitung von Gemeinschaft und Mitgliedsstaaten auszutarieren trachtet, so lässt sie doch weitgehend eine Ebene im europäischen Mehrebenen-System außen vor, die im Zuge der institutionellen Ausdifferenzierung des europäischen Integrationsprozesses an Bedeutung gewinnt. Es handelt sich dabei um die Ebene der Regionen, hier weniger bedeutsam im Sinne regionaler Wirtschafts- und Entwicklungsräume, sondern als konstitutive staatliche Verfassungseinheiten unterhalb der Zentralstaatsebene. Im deutschen Föderalismus finden diese ihre verfassungsrechtliche und institutionelle Ausprägung in Gestalt der Bundesländer. Dort werden die Konkurrenzkämpfe und konfliktorischen Aushandlungsprozesse zwischen EU und

⁷⁵ Scharpf unterscheidet verschiedene „Modalitäten einer europäisierten Politik anhand der Kriterien der *institutionellen Problemlösungskapazität* und der *institutionellen Legitimität*“ (2002b: 71, Herv. im Orig.). Er nennt die Modi „wechselseitige Anpassung“, „intergouvernementale Vereinbarungen“, „supranationale Zentralisierung“, „Politikverflechtung“ und eben, als neuen Modus, die „offene Koordinierung“, deren potenzielle Vorzüge gegenüber den anderen Modi er wie folgt resümiert: „Sie ist flexibler als die Politikverflechtung und die intergouvernementalen Verhandlungen. Im Vergleich zur bloßen wechselseitigen Anpassung könnte sie nützliche Hemmungen gegen einen unbeabsichtigten Unterbietungswettbewerb aufbauen.“ (2002b: 87). Gleichwohl zeigt die genauere Betrachtung, dass auch der neue Regierungsmodus höchst anfällig gegen Blockaden aus den Mitgliedsstaaten und aufgrund der Einbettung in den wettbewerbspolitischen Kontext der Lissabonner Strategie in seinen Gestaltungskapazitäten durchaus beschränkt ist. (dazu Scharpf 2002a und die Ausführungen in Abschnitt V.).

⁷⁶ So der Vorsitzende des Sozialausschusses, Raul Briet mit Blick auf die Eignung der OMK im Politikfeld der Alterssicherung (Briet 2002: 25).

Mitgliedsstaaten um die Besetzung der sozial- und gesundheitspolitischen Politikfelder über den Weg der OMK mit Argwohn und Kritik beobachtet (dazu im einzelnen Hill 2002). So hat sich das Organ der Ländervertretung im deutschen Regierungssystem, der Bundesrat, verschiedentlich mit deutlicher Kritik an der neuen Koordinierungsmethode und den dahinter vermuteten Ambitionen der EU zu Wort gemeldet. Konzeptionell lassen sich die vorgebrachten Einwände gegen Verfahren und politische Zielsetzung der OMK in folgenden Argumentationsbündeln und Kernvorwürfen zusammenfassen. Zum einen erhebt der Bundesrat im Zusammenhang mit der Implementierung des offenen Koordinierungsverfahrens den Vorwurf einer stillen Veränderung der Kompetenzordnung der EU und der Etablierung von politischen Zielvorgaben (nicht nur, aber gerade auch) im Bereich der sozialen Sicherungssysteme, die weder den nationalen Eigenverantwortlichkeiten der Mitgliedsstaaten gerecht würden, noch in Einklang mit den nationalen Grundprinzipien und Traditionen in diesen Politikfeldern stünden. Und zum anderen kritisiert er einen wettbewerbsfeindlichen Zentralismus bei der Formulierung politischer Ziele und Umsetzungsprozeduren im OMK-Verfahren, der dem erfolgversprechenderen Wettbewerb um die erfolgreichste Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Forschungs-, Bildungs- und Sozialpolitik im Wege stehe.⁷⁷ So formulierte der Bundesrat seine Kritik etwa in seinem Beschluss zu den Schlussfolgerungen des Lissabonner Gipfels⁷⁸, um sie dann in diversen anderen zu wiederholen, zu präzisieren und auszuweiten. Bereits im Vorfeld hatte er seine Bedenken bezüglich Kompetenzauffassung, Methodik und ordnungspolitischer Ausrichtung der OMK in unmissverständlicher Offenheit zum Ausdruck gebracht. Obwohl der Bundesrat die umfassenden Anstrengungen aller Akteure auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene unterstütze, die Chancen des Binnenmarktes voll zu entfalten und den Strukturwandel offensiv anzugehen, betrachte er die „von der Ratspräsidentschaft vorgeschlagene ‚offene Koordinierungsmethode‘ (...) mit großer Sorge. Zentrale Planungsverfahren bei der Festlegung der von Gemeinschaft, Mitgliedsstaaten und Ländern zu verfolgenden Ziele wären der Vielfalt der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen und der Dynamik des Strukturwandels nicht gewachsen. Die vorgeschlagene Methode der zentralen Zieldefinition und die Beschränkung des Wettbewerbs der Mitgliedsstaaten und Regionen auf die möglichst erfolgreiche Umsetzung bedeutet letztlich mehr Zentralismus. Die vorgeschlagene politische Selbstverpflichtung auf entsprechende Ziele verkennt auch, dass der Handlungsspielraum der Akteure durch die EG-vertragliche Zuständigkeitsaufteilung und das Subsidiaritätsprinzip rechtlich gebunden ist und nicht ihrer Disposition unterliegt. Der Bundesrat lehnt die geforderte, indikatorengestützte Politikzielvorgabe ab und weist darauf hin, dass die Regierungen und Parlamente der Mitgliedsstaaten und Länder bei verbindlichen Vorgaben wie beispielsweise den Vorschlägen der Kommission in dem (...) vorgelegten Beitrag zur Sondertagung des Europäischen Rates (...) in Lissabon ‚Eine Agenda für die wirtschaftliche und soziale Erneuerung Europas‘ zu bloßen ausführenden Organen für zentral festgelegte Politik würden.“ „Der Bundesrat, so heißt es weiter, „stellt diesem zentralistischen Politikansatz das Modell des Wettbewerbs und der Selbstverantwortung der Mitgliedsstaaten und Länder sowie der vorrangigen individuellen Eigenverantwortung von Unternehmen und Bürgern gegenüber, das nach seiner Auffassung besser geeignet ist, die vielfältigen Herausforderungen der Globalisierung

⁷⁷ Vgl. etwa Beschluss des Bundesrates vom 09.03.2001 (Bundestags-Drucksache 86/01) sowie Beschluss des Bundesrates vom 19.10.2001 (Bundestags-Drucksache 6000/01).

⁷⁸ Beschluss des Bundesrates vom 29.09. 2000 (Bundesrat-Drucksache 274/00).

und der Wissensgesellschaft erfolgreich zu bewältigen. Erfolgreiche wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa muss ausreichende Spielräume für wettbewerbliche Ansätze im Sinne der sozialen Marktwirtschaft erhalten und verstärken.“⁷⁹

Es kann kaum Zweifel daran bestehen, dass in diesen Vorwürfen und Einwänden vor allem die Befürchtung der Länder zum Ausdruck kommt, bei der diagnostizierten Neuaufteilung von Handlungsaufträgen und Entscheidungskompetenzen zwischen Gemeinschaft und Mitgliedsstaaten zu kurz zu kommen. Indem sie der Logik der gemeinschaftlich moderierten Harmonisierung der Sozial- und anderer Politiken die Konzeption eines in den europäischen Raum verlängerten Wettbewerbsföderalismus entgegen stellen, unternehmen sie offenkundig Versuch, die Rolle der Regionen als Ort von Entscheidungen im europäischen Mehrebenen-System zu erhalten bzw. zu stärken. Doch jenseits der institutionellen Eigeninteressen bringen die formulierten Bedenken Grundsätzlicheres zum Ausdruck. Sie verweisen auf konzeptionelle Schwachstellen und Defizite des Verfahrens, die von tiefgreifenderer Bedeutung sind und sich durchaus als Umsetzungsbarrieren erweisen könnte (dazu weiter unter).

4. Die OMK in der Gesundheitspolitik

Für die politikinhaltliche Ausrichtung der sozialpolitischen Politikfelder, in denen die OMK Anwendung finden soll, kommt der „Sozialpolitischen Agenda“ der Europäischen Kommission vom Juni 2000 eine Schlüsselfunktion zu⁸⁰. Dieses Aktionsprogramm enthält die wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Strategie für die Jahre zwischen 2000–2005 und versteht sich als integraler Bestandteil des Umsetzungskonzeptes der strategischen Ziele der Lissabonner Strategie. Seine zentrale Funktion besteht erstens in der Neuausrichtung der beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen der Union auf die politische Orientierung von Lissabon und zweitens in der Übertragung der bisher auf die Beschäftigungspolitik beschränkten offenen Koordinierungsmethode auf andere Bereiche der Sozialpolitik. Zugleich benennt sie die anvisierten Ziele und Politikfelder, über die das neue sozialökonomische Entwicklungsmodell für die Europäische Union erreicht werden soll. Dabei zielt die Wirtschaftspolitik auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Wachstumsdynamik, die Beschäftigungspolitik auf die Wiederherstellung von Vollbeschäftigung und die Verbesserung der Qualität der Arbeit und schließlich die Sozialpolitik auf eine neue Qualität des Sozialschutzes sowie die Förderung des sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union. Diese Generalziele werden in den jeweiligen Feldern in Teilziele übersetzt, zu deren Erreichung konkrete Aktionen vorgeschlagen werden. Zur systematischen Überwachung und Kontrolle des „gemeinschaftlichen Besitzstandes“ im sozialen Bereich soll zum einen „eine hochrangige Gruppe von Beamten der Mitgliedsstaaten eingerichtet werden, die mit der Kommission bei der Durchführung und Überwachung von gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sowie der Erleichterung ihrer Umsetzung zusammen arbeiten soll“; zugleich „sollen Netze von nationalen Aufsichtsbeamten entwickelt werden, um die Durchführung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften auf der Grundlage der vorhandenen Strukturen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz zu überwachen.“ Für das Jahr 2003 wird eine „Halbzeitbewertung der Agen-

⁷⁹ Beschluss des Bundesrates vom 17.03. 2000 (Bundesrats-Drucksache 95/00), Ziffer 10.

⁸⁰ KOM(2000) 379 endg., vgl dazu auch Schulte 2002: 10-12.

da“ angekündigt und zugleich soll zur Verbesserung der Beschäftigungs- und Sozialstatistiken „die Kommission mit den Mitgliedsstaaten und anderen Schlüsselakteuren zusammenarbeiten, um angemessene integrierte Indikatoren und Benchmarks festzulegen. Die laufende Evaluierung wird eine regelmäßige Überwachung und Aktualisierung der Agenda ermöglichen.“

Mit Blick auf die Gesundheitspolitik gewinnt die bereits ausdifferenzierte und vor allem in der Beschäftigungspolitik bereits erprobte Methode der offenen Koordinierung durch eine Mitteilung der Kommission zum Thema „Die Zukunft des Gesundheitswesens und der Altenpflege: Zugänglichkeit, Qualität und langfristige Finanzierbarkeit sichern“ besondere Bedeutung, die dem Europäische Rat von Barcelona (März 2002) vorgelegt worden war (Busse 2002, Pitschas 2002). In ihr versuchte die Kommission an das sozialpolitische Essential der Lissabonner Strategie anzuknüpfen, die Systeme des Sozialschutzes den Erfordernissen des neuen, wissensbasierten Entwicklungsmodells anzupassen und gleichzeitig eine hochwertige medizinische Versorgung der Bevölkerung in Europa sicherzustellen. Auf dieser Grundlage hatte der Europäische Rat von Göteborg (Juni 2001) den Auftrag formuliert, „gemäß der offenen Koordinierungsmethode und anhand eines gemeinsamen Berichts des Ausschusses für Sozialschutz und des Ausschusses für Wirtschaftspolitik ... für die Frühjahrstagung 2002 des europäischen Rates gemeinsam einen ersten Bericht über Leitlinien im Bereich des Gesundheitswesens und Altenpflege (zu) erstellen. Die Ergebnisse der Beratung werden in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik berücksichtigt.“ (Europäischer Rat 2001). In seinen Schlussfolgerungen nahm der Europäische Rat den Bericht als Rats-Bericht zur Kenntnis und ersucht die Kommission und den Rat, „die Fragen der Zugänglichkeit, der Qualität und der finanziellen Tragfähigkeit rechtzeitig vor seiner Frühjahrssitzung 2003 zu prüfen“ (Europäischer Rat 2002). Der Rat „Beschäftigung und Sozialpolitik“ war zuvor darin übereingekommen, „dass in den Jahren 2002 und 2003 die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten in den Bereichen eingeleitet und ausgebaut werden muss, in denen – nachdem sie festgelegt sind – ein Austausch von bewährten Praktiken und von Informationen sowie eine Erörterung der gemeinsamen Herausforderungen auf europäischer Ebene stattfinden soll.“ (Europäischer Rat 2002)

Diesem Dokument könnte aus mehreren Gründen für die Europäisierung der Gesundheitspolitik wegweisende Bedeutung zukommen:

1. Im strategischen Ansatz knüpft es an die Ausrichtung der Reformdebatten in den Mitgliedsstaaten an, in dem es die gesundheitspolitische Problemanalyse auf die Sachkomplexe konzentriert, von denen nach allgemeiner Auffassung zukünftig erhebliche Kostensteigerungen ausgehen werden. Zum ersten Mal in dieser Ausführlichkeit beschreibt es gemeinsame Problemlagen in den Gesundheitssystemen der Mitgliedsstaaten und leitet daraus eine Definition EU-weiter versorgungspolitischer Ziele in der Gesundheitspolitik ab. Als gemeinsame Probleme, auf die die Gesundheitspolitiken in Europa zu reagieren haben, werden benannt: die Überalterung der Bevölkerung, die Folgen der Entwicklung neuer Technologien und Therapien in der Medizin sowie die steigende Nachfrage der Bevölkerung nach medizinischer Versorgung und entsprechender Angebote im Zuge der Steigerung des Lebensstandards und des Bildungsniveaus. Zwar wird explizit die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten für die Organisation und die Finanzierung der Gesundheitssysteme sowie für die auf die Bedürfnisse der Be-

völkerung zugeschnittene Planung des Versorgungsangebotes festgestellt, um dann jedoch hinzuzufügen: „Diese Zuständigkeit wird aber innerhalb eines allgemeinen Rahmens ausgeübt, in den viele Gemeinschaftspolitiken immer stärker eingreifen. Aus diesem Grund ist die Entwicklung einer europäischen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet erforderlich.“ (Europäische Kommission 2001: S. 8-9).

Mit Blick auf die Ziele dieser Zusammenarbeit werden drei gemeinsame Herausforderungen der Gesundheitssysteme in der europäischen Union (und den Kandidatenländern) benannt, die es gleichzeitig zu verwirklichen gelte. Zu diesen Zielen gehören:

- die Sicherung des allgemeinen Zugangs zu einer hochwertigen Gesundheitsversorgung unter besonderer Berücksichtigung der Situation älterer Menschen, die der Langzeitpflege bedürfen;
- die Erhöhung von Transparenz und Qualität der Gesundheitssysteme insbesondere durch die Evaluierung von medizinischen Verfahren und Erzeugnissen sowie der Versorgungsstrukturen des Gesundheitswesens;
- und schließlich die Fortsetzung der auf einer Kostendämpfung abzielenden Reformen in Verbindung mit politischen Maßnahmen der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und zur Sicherung einer adäquaten Finanzierung der Gesundheitsvorsorge.

2. Insbesondere die Beschreibung des Ziels der Sicherstellung der langfristigen Finanzierbarkeit der Gesundheitssysteme lässt den wirtschafts- und fiskalpolitischen Kontext deutlich werden, in den die europäische Gesundheitspolitik hinein formuliert wird. Bereits in den 1980er Jahre gewinnen in den entwickelten kapitalistischen Demokratien Kostendämpfung und Konsolidierung als Politikziele im Gesundheitsfeld an Bedeutung und verschaffen sich als „fiskalisches Imperativ“ in den Politiken der Regierungen Geltung (Freemann/Moran 2000: 37-40; auch Freemann 2000 und Moran 1999). In den 1990er Jahren verschärfen ökonomische Stagnationstendenzen und vor allem der Druck, der durch die Maastrichter Konvergenzanforderungen mit Blick auf die Europäische Währungsunion entsteht, diesen Trend noch einmal. Die vorliegende Mitteilung der Europäischen Kommission stellt nun einen weiteren Schritt in diese Richtung dar, indem sie Gesundheitspolitik der EU in die Strategie der rigiden Haushaltskonsolidierung im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes einzubinden sucht. Da sowohl die staatlich organisierten Gesundheitssysteme als auch die parafiskalischen öffentlich-rechtlichen Sozialversicherungen in die Berechnung der jährlichen Defizitquoten der öffentlichen Haushalte einbezogen werden, die die Drei-Prozent-Marke nicht überschreiten dürfen, kann es kaum verwundern, dass die finanzielle Entwicklung der Gesundheitssysteme insbesondere mit Blick auf eine potenzielle Gefährdung des fiskalpolitischen Stabilitätsziels betrachtet werden. Somit wird betont, dass gerade der Gesundheitspolitik eine „entscheidende Bedeutung bei der Durchführung von Strategien zu(kommt), die nach Maßgabe der in den *Grundzügen der Wirtschaftspolitik im Jahr 2001* aufgestellten Grundsätze (‘Umschichtung der Staatsausgaben zugunsten des Aufbaus von Sach- und Humankapital’ sowie ‘effizienterer Einsatz der öffentlichen Mittel durch institutionelle und strukturelle Reformen’) auf Qualität und Nachhaltigkeit setzen.“ (Europäische Kommission 2001: 10, Herv. im Org.) Die wirtschaftspolitischen Prämissen einer auf öffentliche Haushaltskonsolidierung zielenden Reformstrategie sowie der Umschichtung von öffentlichen Ausgaben zugunsten des Aufbaus

privatwirtschaftlicher Sach- und Humankapitalstöcke werden somit auch als Leitlinien der Gesundheitspolitik etabliert.

3. Schließlich, und dies könnte für den vermuteten Aufbau einer europäischen Gesundheitspolitik von besonderer Bedeutung sein, insistiert die Mitteilung mit außerordentlicher Deutlichkeit auf den Beitrag der Gemeinschaftspolitiken für die europäische Gesundheitspolitik. Unter Berufung auf die Rechtsprechung des EuGH, wonach die Mitgliedsstaaten bei der Wahrnehmung ihrer Autonomie in Fragen der Ausgestaltung der Gesundheitssysteme das Gemeinschaftsrecht zu beachten haben, werden in einer eigenständigen Anlage (Anlage 1) ausführlich insbesondere jene Regelungsgegenstände und Rechtsfelder des EG-Vertrages hervorgehoben, aus denen sich nach Auffassung der Europäischen Kommission implizite oder explizite Zuständigkeiten der Gemeinschaft für den Bereich der Sozial- und Gesundheitspolitik ableiten lassen. So erinnert die Europäische Kommission daran, dass es Aufgabe der Gemeinschaft sei, durch die Einrichtung eines gemeinsamen Marktes und einer Wirtschaft- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der gemeinsamen Politiken in der Gemeinschaft „ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz ... zu fördern.“⁸¹ Dementsprechend habe die Kommission in ihrer Mitteilung „Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes“⁸² die Sicherung einer hohen Qualitätsansprüchen genügenden und langfristig finanzierbaren Gesundheitsversorgung zu einem der vier Hauptziele der europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit erklärt. (Europäische Kommission 2001: 17) Darüber hinaus sei nach Artikel 152 EG-Vertrag bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau zu sichern. Zugleich werden in den vom europäischen Rat von Göteborg (Juni 2001) verabschiedeten „Grundzügen der Wirtschaftspolitik für das Jahr 2001“ insbesondere strategische Reformmaßnahmen in den Renten-, Gesundheits- und Altenpflegesystemen als geeignete Maßnahmen zur Reaktion auf die mit der Überalterung der Bevölkerung einhergehenden wirtschaftlichen und finanziellen Herausforderungen benannt. Schließlich wird unmissverständlich auf die Garantien im Zuge der Freizügigkeit innerhalb des Waren-, Personen- und Dienstleistungsverkehrs verwiesen und hervorgehoben, dass nach Artikel 85 und 86 EG-Vertrag die Krankenkassen und die mit der Verwaltung von Systemen der sozialen Sicherheit betrauten Einrichtungen nur dann eine Aufgabe mit ausschließlich sozialem Charakter erfüllen, wenn ihre Tätigkeit auf dem Grundsatz der nationalen Solidarität beruht und nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist und wenn die zu erbringenden Leistungen gesetzlich festgesetzt und von der Höhe der entrichteten Beiträge unabhängig sind. Wichen Tätigkeiten im Bereich der Gesundheitsvorsorge von diesen Prinzipien ab und ließen sie sich als Wirtschaftstätigkeiten im Sinne des Vertrages qualifizieren, so der implizierte Hinweis, entstünden Problemkonstellationen des europäischen Wirtschaftsrechts, für die die Gemeinschaft allemal Zuständigkeit reklamieren könne.

Da die Umsetzung der in dieser Kommissionsmitteilung anvisierten gesundheitspolitischen Vorhaben ebenso noch aussteht wie die Einführung der OMK, sind empirisch gesättigte Aussagen über die damit verbundenen Implikationen für die Konstituierung eines europäischen

⁸¹ Art. 2 EG-Vertrag.

⁸² KOM (1999) 347 endg.

Politikfeldes Gesundheit noch nicht möglich. Gleichwohl werden im wissenschaftlichen Diskurs Positionen vertreten, die zweifelsohne ein gewisses Maß an Spekulation enthalten, zugleich aber auch nicht einer gewissen Plausibilität entbehren. So geht nach Pitschas insbesondere die Implementierung der OMK realiter mit einer qualitativen Aufwertung der Gesundheitskompetenzen der EU einher. Betrachte man den Entwicklungsstand der europäischen Gesundheitskompetenz genauer, so Pitschas, „so ist bei alledem heute zumindest von einem unionspolitischen Gesundheitsmandat zur Umsetzung supranational vereinbarter Ziele (...), Leitlinien und Indikatoren mit einem ‚Soft law‘-Effekt durch prozessgesteuerte Konvergenzpolitik zu sprechen. Es enthält den Auftrag, dem transnationalen Wettbewerb der Gesundheitssysteme in den EU-Mitgliedsstaaten mit einer Mehr-Ebenen-Strategie unter Nutzung der verwaltungswissenschaftlichen Konzepte des Monitoring und Benchmarking durchzusetzen *und* zugleich marktgängige Konzepte für ein solidarisches Gesundheitswesen in den Mitgliedsstaaten und die dortige Krankenversicherung zu schaffen.“ (2002: 81/82; Herv. im Org.). Somit erweitert die OMK nicht nur das Maß an gesundheitspolitischer Interventionskompetenz auf Seiten der EU, sie stellt auch die Weichen der europäischen Gesundheitspolitik neu und strukturiert zugleich die inhaltliche Ausrichtung der Gesundheitspolitiken in den Mitgliedsstaaten in die gleiche Richtung. Indem das neue Koordinierungsverfahren „unter formeller Beachtung der Subsidiarität zu einem neuartigen politischen Rechtfertigungszwang der Mitgliedsstaaten in der Gesundheitspolitik“ führt, dürfte „letztlich ein schleichender Paradigmawandel im Gesundheitssektor“ eingeleitet werden, der auf eine wettbewerbsvermittelte Konvergenz der nationalen Systeme hinausläuft. „Das Verfahren stellt einen Ansatzpunkt dar, latent die Krankenversicherungssysteme auf lange Sicht zu harmonisieren. Die an dem Verfahren beteiligten Akteure treten in einen institutionellen System-Wettbewerb, der implizit die nationalstaatlichen Krankenversicherungen aneinander angleicht und darüber hinaus die Frage nach den Zusatzsystemen bzw. nach einer ergänzenden privaten Zusatzversicherung aufwirft.“ (Pitschas 2002:78).

Sollte diese Einschätzung die zukünftige Entwicklung korrekt beschreiben, würde die Implementierung der OMK im Zuge der Umsetzung der Kommissions-Mitteilung in zwei Richtungen wirken. Einmal in Richtung eines doppelten Wettbewerbsschubs, der die Konkurrenz zwischen den diversen Systemen der Krankenversorgung intensiviert; und zugleich im Sinne der Förderung nationaler Gesundheitsstrategien, die innerhalb der jeweiligen Gesundheitssysteme den Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Krankenversicherungen vorantreiben. Politiken dieser Art könnten sich auf europäischer Ebene vom Generaltrend des Europäischen Integrationsprojektes, Marktöffnung und Wettbewerbsförderung, tragen lassen und wären zugleich anschlussfähig an die vielfältigen nationalen Anstrengungen der letzten Jahre zur Förderung von Markt- und Wettbewerbselementen in den Gesundheitssystemen. Zugleich könnte die Wirkungsmacht der Systemkonkurrenz zustande bringen, was der Politik bisher vorenthalten blieb. Eine Entwicklung, die dem Leitbild, das - allen offiziellen Verlautbarungen und Vertragsaussagen zum Trotz - auch in der Sozialpolitik dominiert, entspräche: eine, freilich vor allem konsolidierungskonforme und wettbewerbskompatible, Harmonisierung der Gesundheitssysteme. Mögen die bisherigen politischen Versuche in diese Richtung an ökonomischen Disparitäten und institutionellen Pfadabhängigkeiten gescheitert sein, so

könnte die gezielte Generierung eines ökonomischen Imperativs⁸³ in diese Richtung einige Vorteile in sich bergen. So schützt die Anonymität des ökonomischen Marktdrucks Regierungen vor politischen Legitimationsrisiken, die Strategien einer Harmonisierung nach unten gerade in der Gesundheitspolitik innewohnen; und zugleich vermag die Dynamik des ökonomischen Wettbewerbs mitunter einen Veränderungsdruck zu erzeugen, zu dem Regierungen unter den Bedingungen demokratischer Verhandlungsdemokratien kaum in der Lage sind. Der Verweis auf die bisherigen Privatisierungserfolge in diversen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge im Zuge des negativen Integrationsprozesses (Scharpf 1999) mag auch hier als erläuternder Hinweis dienen. Was über den direkten Weg der Politik alleine bisher nicht erreichbar war, könnte über den indirekten Weg der Entfaltung einer entsprechenden Wettbewerbsdynamik forciert werden. Im hier skizzierten Sinne könnte sich die diskutierte Kommissions-Mitteilung also als Gründungsdokument einer neuen europäischen Gesundheitspolitik erweisen. Diese Politik wäre vor allem durch einen zweifachen Wettbewerbschub sowie durch eine Konvergenz der Gesundheitssysteme als Folge des europaweiten Systemwettbewerbs charakterisiert. Eine gesundheitspolitische Strategie also, die sich – zusammengefasst – als wettbewerbsgetriebene Harmonisierung über Umwege bezeichnen ließe.

5. *Das Aktionsprogramm im Bereich der öffentlichen Gesundheit (2003-2008)*

Doch so produktiv der Verweis auf Anzeichen einer solchen Entwicklung auch sein mag, sicher ist sie keineswegs. Zum einen bleiben die ökonomischen und institutionellen Spezifika im gesundheitspolitischen Feld auch für ökonomische Dynamiken hohe Hürden für eine umfassenden Systemkonvergenz. Zum zweiten sind auch die gesundheitspolitischen Initiativen auf EU-Ebene mit Blick auf die Ausgestaltung der Kompetenzordnung im gesundheitspolitischen Feld alles andere als stringent und widerspruchsfrei. Neben klaren Ambitionen in Richtung einer Erweiterung der EU-Kompetenzen scheinen auch immer wieder Projekte auf den Weg gebracht zu werden, die (und sei aus nicht zuletzt aus eher taktischen Gründen) die anvisierten konsolidierungs- und wettbewerbspolitischen Ziele im Rahmen der gegebenen Verteilung von Aufgaben und Rechten zu realisieren suchen(?). Zur zweiten Kategorie gehört das „Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit (2003-2008)“. Werden in der Mitteilung „Zur Zukunft des Gesundheitswesens und der Altenpflege“ die Ambitionen der Europäischen Kommission zur Besetzung des gesundheitspolitischen Feldes offen, mitunter geradezu etwas aggressiv angemeldet, so stellt sich dieses Aktionsprogramm in Diktion und strategischer Stoßrichtung in die Traditionslinien derjenigen EU-Initiativen, die streng auf die vertraglich verbürgte Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und der Souveränität der Mitgliedsstaaten (insbesondere des Artikel 152 EGV) achten. Beschlossen wurde dieses Aktionsprogramm im September 2002 durch das Europäische Parlament und den Rat, um am 9. Oktober 2002 mit seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft in Kraft zu treten.⁸⁴ Es baut auf den Tätigkeiten und den acht Programmen des früheren Aktionsrahmens und auf der Arbeit des Netzes für die epidemiologische Überwachung und Kontrolle übertragbarer Krankheiten auf und zielt darauf, sämtliche darin aufgeführte Ziele und

⁸³ Zum Mechanismus der Konstruktion ökonomischer und sozialer Reformzwänge vgl. Cox 2001.

⁸⁴ ABI. L 271 vom 9.1.2002, S. 1-11. Beschluss Nr. 1786/2002/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates.

Maßnahmen in Form einer umfassenden, integrierten gesundheitspolitischen Strategie umzusetzen. Das Programm soll im Zeitraum vom 01. Januar 2003 bis zum 31.12.2008 durchgeführt werden. Der Finanzrahmen wird für diese Laufzeit auf 312 Mio. Euro festgesetzt.

Das Aktionsprogramm wird als eine die Aktionen und Maßnahmen der Mitgliedsstaaten unterstützende und ergänzende Aktivität der EU formuliert, die in den Feldern, auf denen die Mitgliedsstaaten als Akteure nicht präsent sind, „beträchtlichen Mehrwert“ und „zusätzlichen Nutzen“ zu realisieren sucht. Artikel 2 formuliert als allgemeine Zielsetzungen des Programms die:

- „a) Verbesserung des Informations- und Wissensstandes im Interesse der Weiterentwicklung des öffentlichen Gesundheitswesens,
- b) Verbesserung der Fähigkeit zur schnellen und koordinierten Reaktion auf Gesundheitsgefahren,
- c) Gesundheitsförderung und Verhütung von Krankheiten durch Berücksichtigung gesundheitsrelevanter Faktoren in allen Politiken und Tätigkeiten.“

Auf diese Weise soll das Programm dazu beitragen, „dass

- a) durch die Förderung einer integrierten und sektorenübergreifenden Gesundheitsstrategie bei der Festlegung und Durchführung sämtlicher Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt wird,
- b) Ungleichheiten im Gesundheitsbereich abgebaut werden und
- c) die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten in den unter Artikel 152 des Vertrages fallenden Bereichen gefördert wird.“

Zur Verfolgung dieser Ziele werden in einem Anhang „Aktionen und Unterstützungsmaßnahmen“ formuliert, die sich vor allem auf die Entwicklung von Informations-, Frühwarn- und Controllingverfahren sowie auf die Entwicklung eines gemeinschaftlichen Statistikprogramms beziehen. Hinzu kommen Lageanalysen und Entwicklung von Strategien in Bezug auf sozialökonomische und umweltbedingte Gesundheitsfaktoren zur Förderung von präventiven und gesundheitsfördernden Strategien. Schließlich werden der Kommission zusätzliche Ressourcen in Aussicht gestellt sowie Möglichkeiten eröffnet, Sachverständige etwa zur Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften zu Rate zu ziehen. Das Aktionsprogramm sieht einen integrierten Strategieansatz vor und betont die Notwendigkeit von Verbindungen mit anderen, einschlägigen Gemeinschaftsprogrammen und -aktionen etwa im Bereich des Verbraucherschutzes, des Sozialschutzes, der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie der Landwirtschaft und der Bildung. Für die Durchführung der Programme wird eine gemeinsame Zuständigkeit der Europäischen Kommission und der Mitgliedsstaaten formuliert (Art. 5), wobei die Kommission durch einen Ausschuss unterstützt werden soll. Insgesamt soll das Programm den EFTA/EWR-Ländern, den assoziierten mittel- und osteuropäischen Ländern sowie Zypern, Malta und der Türkei zur Teilnahme offen stehen. Ebenfalls wird die Zusammenarbeit mit weiteren Drittländern und den für das Gesundheitswesen zuständigen internationalen Organisationen insbesondere der Weltgesundheitsorganisation (WHO) sowie dem Europarat und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vorgesehen.

Prozedurale Anleihen an die OMK scheint das Programm ansatzweise an den Stellen zu nehmen, an denen Regelungen mit Blick auf die Überwachung, Bewertung und Verbreitung der Ergebnisse des Programms festgelegt werden (Art. 12). Demnach überprüft die Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten und ggf. mit Unterstützung von Sachverständigen regelmäßig die Durchführung der Programmaktionen anhand der festgelegten Ziele und erstattet dem Ausschuss jährlich darüber Bericht. Bis zum Ende des vierten Programmjahres soll die Kommission durch unabhängige qualifizierte Sachverständige eine externe Bewertung der Durchführung und der Ergebnisse der ersten drei Programmjahre vornehmen lassen. Dabei sollen auch die für das Gesundheitswesen erzielten Auswirkungen und die Effizienz des Mitteleinsatzes sowie die Kohärenz und Komplementarität mit anderen einschlägigen Programmen, Aktionen und Initiativen der Gemeinschaft bewertet werden. Die Kommission hat dann die Schlussfolgerungen aus dieser Bewertung den einschlägigen europäischen Organen und Einrichtungen zu übermitteln und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Auch wenn diesem Aktionsprogramm der Gemeinschaft Hinweise auf eine Einbindung der Gesundheitspolitik in Europa in die finanz-, wettbewerbs- und beschäftigungspolitische Gesamtstrategie der EU fehlen, so kann es doch als ein weiterer Schritt im Rahmen der Konstituierung eines neuen europäischen Politikfeldes gelten. Insbesondere die inhaltliche Ausrichtung und die prozedurale Systematik, mit der an der Entwicklung und dem Aufbau eines umfassenden Informations- und Controllingsystems zur Überwachung der gesundheitspolitischen Maßnahmen und Aktivitäten in den Mitgliedsstaaten gearbeitet wird, weisen in diese Richtung. Hinzu kommen weitere Aktivitäten zur institutionellen Erschließung des Politikfeldes durch die Gründung eines neuen Gremiums. Auch wenn der vorgesehene Ausschuss vorwiegend als Unterstützungs- und Geschäftsführungsgremium der EU konzipiert sein mag, so könnte er sich als ein weiterer Mosaikstein bei der Herausbildung einer gesundheitspolitischen Infrastruktur auf europäischer Ebene erweisen.⁸⁵

6. *Exkurs: Das Maastrichter Defizitkriterium und die Finanzierungsregeln der deutschen Krankenversicherung*

Wenn in der vorliegenden Studie also die These vertreten wird, dass die Dynamik der Neukonstituierung eines gesundheitspolitischen Feldes in der EU auch den Anforderungen an die Haushaltsdisziplin der Mitgliedsstaaten entspringt, wie sie im EG-Vertrag vorgegeben ist, sind einige Anmerkungen über das Verhältnis von Staatsdefizit und Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland am Platze. Denn insgesamt ist die Bedeutung der Gesundheitssysteme für die Einhaltung der Defizitkriterien des „Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ (SWP) bzw. die wettbewerbspolitische oder beschäftigungspolitische Situation des jeweiligen Landes in den Mitgliedsstaaten durchaus unterschiedlich. Dies liegt insbesondere in den unterschiedlichen Finanzierungsmodellen der einzelnen Gesundheitssysteme begründet,

⁸⁵ Begreift man das hier diskutierte Aktionsprogramm integrationstheoretisch als Projekt im Sinne der positiven Integration und sieht man die im Kommissions-Programm konzipierten Maßnahmen eher im Zusammenhang des kontextgesteuerten Integrationsmodus, so wird deutlich, dass und wie die Politikfeldbildung über beide Integrationsmodi verläuft; interessant wäre es natürlich, die Verbindungen und Wechselwirkungen zwischen beiden genauer zu untersuchen. Ein Unterfangen, das freilich den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen dürfte.

wobei die Finanzierungsmodalitäten in der deutschen Krankenversicherung ihrerseits einige Spezifika aufweisen.

Entscheidend ist zunächst, dass alle Gesundheitssysteme in den Mitgliedsstaaten der EG aufgrund ihrer Finanzierungssysteme für die Entwicklung der allgemeinen Staatsdefizite und die Vorgaben des SWP von Bedeutung sind. Dies beruht auf der Ausgestaltung des SWP, die im folgenden kurz skizziert werden soll. Die primärrechtliche Kernnorm des SWP stellt Artikel 104 EG-Vertrag dar. Er enthält die Vorgaben zur Vermeidung übermäßiger Defizite und zur Wahrung der Haushaltsdisziplin. Durch diese Vorschrift wird die Europäische Kommission beauftragt, die Entwicklung der Haushaltslagen und die Höhe der öffentlichen Schulden in den Mitgliedsstaaten zu überwachen und auf die Feststellung schwerwiegender Fehler hin zu überprüfen. Dabei hat sie insbesondere die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien zu kontrollieren: Erstens entlang der Frage, ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt und zweitens ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet. Die Festlegung beider Referenzwerte erfolgt im „Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit aus dem Jahre 1992“, das dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigelegt ist. Dort werden in Artikel 1 die Referenzwerte wie folgt festgelegt: 3 Prozent für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen; und 60 Prozent für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen. Des Weiteren konkretisiert das Protokoll Begriffe aus Artikel 104 EG-Vertrag, wo dieser unbestimmt bleibt. Klargestellt wird, dass bei der Überprüfung des öffentlichen Defizits und des öffentlichen Schuldenstandes alle zum Staat gehörigen Institutionen einzubeziehen sind. Dies gilt es, neben dem Zentralstaat (Zentralregierung) ebenfalls die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sowie die Sozialversicherungseinrichtungen einzubeziehen. Zugleich werden die Termini „Defizit“ und „Schuldenstand“ verbindlich definiert.⁸⁶

Auf diesen primärrechtlichen Regelungen baut der „eigentliche“ SWP aus dem Jahre 1997 auf. Er besteht aus einer Entschließung des Europäischen Rates und zwei weiteren Verordnungen des Rates.⁸⁷ Im Sinne der Vorgaben des EG-Vertrages formuliert er verbindliche Regeln zur haushaltspolitischen Überwachung und zur Klärung eines beschleunigten Verfahrens bei einem zu hohen Defizit.⁸⁸ In der Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 verpflichten sich die Mitgliedsstaaten, „das in ihren Stabilitäts- oder Konvergenzprogrammen festgelegte mittelfristige Haushaltsziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss

⁸⁶ Der Begriff Defizit wird als Nettofinanzierungssaldo im Sinne des europäischen Systems der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung definiert; und der Begriff „Schuldenstand“ wird als die Brutto-Gesamtschuldenstand zum Nominalwert am Jahresende nach Konsolidierung und innerhalb und zwischen den einzelnen Bereichen des Staatssektors definiert.

⁸⁷ Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997, ABl. Nr. C 236/01; Verordnung des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken vom 7. Juli 1997, ABl. Nr. L 209/1 sowie die Verordnung des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit vom 7. Juli 1997, ABl. Nr. L 209/6.

⁸⁸ Siehe dazu ausführlich auch Europäische Zentralbank 1999: 49-80.

aufweisenden Haushalts einzuhalten und die haushaltspolitischen Korrekturmaßnahmen, die ihres Erachtens zur Erreichung der Ziele ihrer Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme erforderlich sind, zu ergreifen, wenn es Anzeichen für eine tatsächliche oder erwartete erhebliche Abweichung von diesen Zielen gibt“ (Ziffer IV). Darüber vereinbaren sie, „unverzüglich die von ihnen für erforderlich erachteten Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, sobald es Anzeichen für ein übermäßiges Defizit gibt“ und „übermäßige Defizite so rasch wie möglich (zu) beseitigen“ (Ziffer IV). Die Europäische Kommission verpflichtet sich, ihr Initiativrecht im Bereich der Überprüfung und Einleitung eines etwaigen Verfahrens in einer Weise auszuüben, „die das strikte, zeitgerechte und wirksame Funktionieren des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erleichtert.“; und schließlich wird der Rat im Sinne „einer strikten und rechtzeitigen Durchführung aller in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Bestandteile des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verpflichtet“ (Ziffer IV).

Mittels dieses Systems gegenseitiger Selbstverpflichtungen werden die fiskalpolitischen Vorgaben des EG-Vertrages noch einmal erheblich verschärft, indem der SWP die im Vertrag verankerte Einhaltung des Defizitkriteriums von maximal 3 Prozent in eine Verpflichtung zu einem möglichst schnell ausgeglichenen oder gar positiven Haushalt überführt. Dabei wird der Primat unbedingter Haushaltskonsolidierung als unverzichtbare Voraussetzung zur Erreichung anderer wirtschaftspolitischer Ziele festgeschrieben. „Der Stabilitäts- und Wachstumspakt beruht auf dem Ziel einer gesunden öffentlichen Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein starkes, nachhaltiges Wachstum, dass der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist.“ Durch diese Gesamtkonstruktion gewinnt das Konzept einer äußerst restriktiven Haushaltspolitik weiter an Verbindlichkeit und avanciert zum Schlüsselziel des europäischen Wirtschaft- und Finanzregimes; eine politische Selbstfestlegung, die in der europäischen Wirtschaftsgeschichte ihresgleichen sucht. War es bereits mit Blick auf die Verfassungstraditionen in den Mitgliedsstaaten, die sich gegenüber den unterschiedlichen Wirtschaftsschulen stets neutral verhielten, äußerst ungewöhnlich, einem höchst umstrittenen wirtschaftspolitischen Paradigma durch die Aufnahme in den EG-Gründungsvertrag quasi Verfassungsrang zu verleihen, so verstärken die verschärften Bindungen der Mitgliedsstaaten an dieses Paradigma im SWP erneut die Bedeutung, zugleich aber auch den dogmatischen Charakter dieser Vorgaben.

Durch diese wirtschaftspolitische Selbstverpflichtung auf eine wissenschaftlich und politisch höchst umstrittene Politik entsteht ein hoher politischer Druck, die so geadelten Ziele auch einzuhalten. Entsprechend bedeutsam werden die finanziellen Entwicklungen in den öffentlichen Sektoren, die zur Berechnung des Defizits herangezogen werden. In Deutschland gehören dazu auch die Institutionen der Sozialversicherung, inklusive der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Somit gewinnen die Finanzprobleme des GKV-Systems (und ggf. der Pflegeversicherung) auch Relevanz für die Stabilität des Euro-Finanzregimes bzw. die Erreichung des Stabilitätszieles durch die Bundesregierung. Dabei zeigt ein Blick auf die Entwicklung der vergangenen Jahre, dass es sich hier keineswegs um ein risikoloses Unterfangen handelt. Die für das allgemeine Staatsdefizit relevanten Finanzierungssalden in der gesetzlichen Sozialversicherung haben sich in den Jahren seit dem Maastrichter Vertrag von 1992 unterschiedlich entwickelt (*Tabelle 1*). In den unmittelbaren Jahren vor der Verabschiedung des SWP trugen die Defizite der Sozialkassen durchaus relevant zum Gesamtdefizit bei. So be-

trägt der durch das Statistische Bundesamt ermittelte Negativsaldo in den Jahren 1995 und 1996 immerhin 7,6 Mrd. bzw. 6,6 Mrd. Euro, was einer Defizitquote von jeweils 0,4 Prozent entsprach. In den darauf folgenden drei Jahren wiesen die Sozialversicherungen positive Jahresergebnisse aus, um dann jedoch in 2000 einen Defizitbeitrag von 1 Mrd. und in 2001 von 2,6 Mrd. bzw. eine Defizitquote von jeweils 0,1 Prozent zu verzeichnen. Für 2002 wurde das Minus auf 3,6 Mrd. Euro und 0,2 Prozent geschätzt, im „Deutschen Stabilitätsprogramm“, das die Bundesregierung im Dezember 2002 der Kommission vorlegte, wurde die Schätzung jedoch aufgrund der bis dahin zu registrierenden negativen Finanzentwicklungen auf ein Defizit von bis zu 6 Mrd. Euro korrigiert.⁸⁹ Die Finanzentwicklung der GKV weist einen ähnlichen Verlauf auf. In den Jahren 1995 und 1996 trug sie mit einem Verlust von 4,4 Mrd. (Defizitquote: 0,24 Prozent) und 4,6 Mrd. (Defizitquote: 0,25 Prozent) zum allgemeinen Staatsdefizit bei; und auch hier wies sie nach drei positiven Jahresabschlüssen mit fast 2 Mrd. bzw. 2,5 Mrd. Euro deutliche Defizite auf. Einzig in der gesetzlichen Pflegeversicherung verlief die Entwicklung günstiger. Sie verzeichnete lediglich im Jahre 2000 einen relativ geringen Negativsaldo von 100 Mio. Euro und eine Defizitquotenanteil von 0,01 Prozentpunkten.

Die hier deutlich werdenden Größenordnungen und Verläufe zeigen, dass der Anteil der Sozialversicherungssysteme am jährlichen allgemeinen Staatsdefizit nicht überragend, aber durchaus relevant war. Mit einem geschätzten Defizit für 2002 in Höhe von etwa 6 Mrd. würde jedoch ein durchaus besorgniserregende Dimension erreicht. Dabei hatte die GKV den Löwenanteil an diesem Beitrag zu verzeichnen. Doch die jährlich ausgewiesenen Defizite unterzeichnen die Finanzprobleme der gesetzlichen Krankenkassen. Dies aus zwei Gründen. Zum einen beruht die Finanzierung der deutschen Krankenversicherung auf einem System, das auftretenden Unterfinanzierungslagen entstehungsnah in eine Steigerung der Einnahmen in Form höherer Krankenversicherungsbeiträge übersetzt und damit Verschuldungsprobleme im Voraus vermeidet bzw. vermeiden soll. Während in den nationalen Gesundheitssystemen, die aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden, etwaige Schulden unmittelbar in die Berechnung des zulässigen Staatsdefizits eingehen, ist es den Krankenversicherungsträgern in Deutschland gesetzlich untersagt, Schulden aufzunehmen. Ferner besteht keine unmittelbare Haftung des Staates für etwaige Finanzprobleme der Krankenversicherung, der über Steuern kaum an der Finanzierung des GKV-Systems beteiligt ist. Lediglich in einzelnen Bereichen (wie etwa der stationären Versorgung) fließen Steuermittel in die Finanzierung der Gesundheitsversorgung. Zum überwiegenden Teil werden die Leistungen aus den Beitragsmitteln von Versicherten und Arbeitgebern bestritten.

⁸⁹ Wörtlich heißt es dort: „Die Sozialversicherungen werden entgegen der Erwartungen im letzten Stabilitätsprogramm wiederum ein deutliches, gegenüber 2001 in etwa verdoppeltes Defizit aufweisen. Allein die Finanzierung von Ausgaben der Rentenversicherung durch den Abbau der Schwankungsreserve dürfte in der Maastricht-Rechnung ein Defizit von rund zwei Zehntelpunkten des BIP verursachen. Hinzu kommt, dass den Krankenversicherungen kein vollständiger Ausgleich des Finanzierungssaldos gelingen dürfte.“ (BMF 2002: 23)

Tabelle 1: Finanzierungssalden und Defizitquoten des Staates^{1.)}
1993 - 2002

Jahr	Staat - insgesamt -		Gebiets- körperschaften		Sozialver- sicherungen		Gesetzliche Kranken- und Pflege- versicherung ^{3.)}		nachrichtl. Bruttoinlands- produkt (BIP)
	Finan- zierungs saldo in Mrd. €	in Prozent des BIP	Finan- zierungs saldo in Mrd. €	in Prozent des BIP	Finan- zierungs saldo in Mrd. €	in Prozent des BIP	Finan- zierungs saldo in Mrd. €	in Prozent des BIP	in Mrd. €
2002 ^{2.)}	-77,0	-3,7	-73,4	-3,5	-3,6 (-5bis-6) ^{4.)}	-0,2	-	-	-
2001	-57,5	-2,8	-54,9	-2,7	-2,6	-0,1	-2,45/0,10	-0,12/0,01	2.071,2
2000	22,8	1,1	23,8	1,2	-1,0	-0,1	-1,97/-0,15	-0,10/-0,01	2.030,0
1999	-29,7	-1,5	-34,9	-1,8	5,2	0,3	0,08/0,05	0,01/0	1.978,6
1998	-42,8	-2,2	-45,5	-2,4	2,7	0,1	0,68/0,19	0,04/0,01	1.929,4
1997	-51,0	-2,7	-52,1	-2,8	1,1	0,1	0,88/0,77	0,05/0,04	1.871,6
1996	-62,7	-3,4	-56,1	-3,3	-6,6	-0,4	-4,64/1,57	-0,25/0,09	1.833,7
1995	-179,5	-10,0	-171,9	-9,5	-7,6	-0,4	-4,40/2,5	-0,24/0,14	1.801,3
1994	-41,7	-2,4	-43,6	-2,5	1,9	0,1	1,02	0,06	1.735,5
1993	-51,5	-3,1	-54,5	-3,3	3,1	0,2	5,29	0,32	1.654,2

1.) in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

2.) Schätzungen des SRW 2002: Tab. 31

3.) ab 1995 inclusive gesetzliche Pflegeversicherung

4.) in Klammern: aktualisierte Schätzung des BMF im Dezember 2002.

Quelle: Statistisches Bundesamt; SRW 2002; BMF 2002; eigene Berechnungen.

Dabei schreibt das deutsche Sozialrecht vor (§ 220 SGB V), die Beiträge zur Krankenversicherung so zu bemessen, dass sie zusammen mit den sonstigen Einnahmen (aus Zinsen, Erstattungen usw.) die im jeweiligen Haushaltsjahr vorgesehenen Ausgaben und die vorgeschriebene Auffüllung der Rücklage decken („Grundsatz der Eigenfinanzierung“). Können Einnahme- und Ausgabenschwankungen nicht mehr aus den Betriebsmitteln gedeckt werden, können diesen entsprechende Mittel aus der Rücklage zugeführt werden (§§ 259 ff. SGB V); unterschreitet die Rücklage das gesetzlich vorgegebene Soll von mindestens 25 Prozent (und höchstens 100 Prozent) einer Monatsausgabe, so ist noch im gleichen Haushaltsjahr mit der Auffüllung der Rücklage zu beginnen. Reichen die Mittel zur Deckung der Ausgaben und gegebenenfalls der Auffüllung der Rücklage nicht aus, sind die Beiträge zu erhöhen.⁹⁰

Haushaltsrechtlich werden lediglich zwei Ausnahmetatbestände im Sinne einer akzeptablen Abweichung vom Grundsatz der Eigenfinanzierung anerkannt. Diese sind durch die für die bundesunmittelbaren Krankenversicherungsträger zuständige Aufsichtsbehörde, das Bundesversicherungsamt, im Rahmen zweier Rundschreiben und in verbindlicher Form formuliert worden. Zulässig ist demnach einmal die Kreditfinanzierung von Investitionen (z. B. Immobilienerwerb oder Baumaßnahmen nach § 85 SGB IV) soweit sie letztlich zu einer Verringerung der Verwaltungsausgaben z. B. im Rahmen eines Kostenvergleichs von Miet- und Erwerbskosten führt; zulässig sind darüber hinaus jedoch auch „Kassenverstärkungskredite“ im Sinne kurzfristiger Kredite zur Bewältigung vorübergehender Liquiditätsengpässe, die durch zeitliche Verschiebungen von Einnahmen und Ausgaben oder ungewöhnliche Spitzenbelastungen eintreten können.⁹¹ Diese Kassenverstärkungskredite stellen keine Finanzierungsmittel der gesetzlichen Krankenversicherung im eigentlichen Sinne dar und sind grundsätzlich innerhalb des laufenden Jahres auszugleichen. Sie sind daher, so das Bundesversicherungsamt, von der „unzulässigen Aufnahme eines Deckungskredits zur Finanzierung laufender Ausgaben (Leistungen, Verwaltungskosten)“ abzugrenzen, „der auf eine Verlustfinanzierung hinausläuft, die zu erhöhten Beitragslasten in späteren Jahren führt.“⁹²

Eine realistische Einschätzung des Finanzdrucks in der GKV seit 1992, der durchaus erheblich war, entsteht also nicht alleine über eine Betrachtung der haushaltsjährlichen Einnahmen-Ausgaben-Rechnung (*Abbildung 3*), sondern nur über die Einbeziehung der Entwicklung der GKV-Beiträge (*Abbildung 4*) und der Vermögensbestände der gesetzlichen Krankenversicherung (*Tabelle 2*).

⁹⁰ Eine befristete Ausnahme von diesem Verbot der Finanzierung durch Aufnahme von Darlehen galt nur bis zum 31. Dezember 1998 für Krankenkassen im Beitrittsgebiet und im Land Berlin (§ 222 SGBV). Dabei hatten jedoch Kassen, die Darlehen aufgenommen haben, der jeweiligen Aufsichtsbehörde unverzüglich und nachprüfbar darzulegen, wie die Gründe für die Verschuldung innerhalb von fünf Jahren beseitigt und die Darlehen innerhalb von längsten zehn Jahren zurückgezahlt werden können.

⁹¹ Rundschreiben des Bundesversicherungsamtes zur Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung (hier: Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten) vom 28.08.2002 (siehe: <http://www.bva.de>); Rundschreiben des Bundesversicherungsamtes zur Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung (hier: „Aufnahme von Krediten“) vom 18.10.2002 (siehe <http://www.bva.de>).

⁹² Rundschreiben des Bundesversicherungsamtes vom 28. August 2002, S.2.

Abbildung 3: Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung
(1980 – 2001)

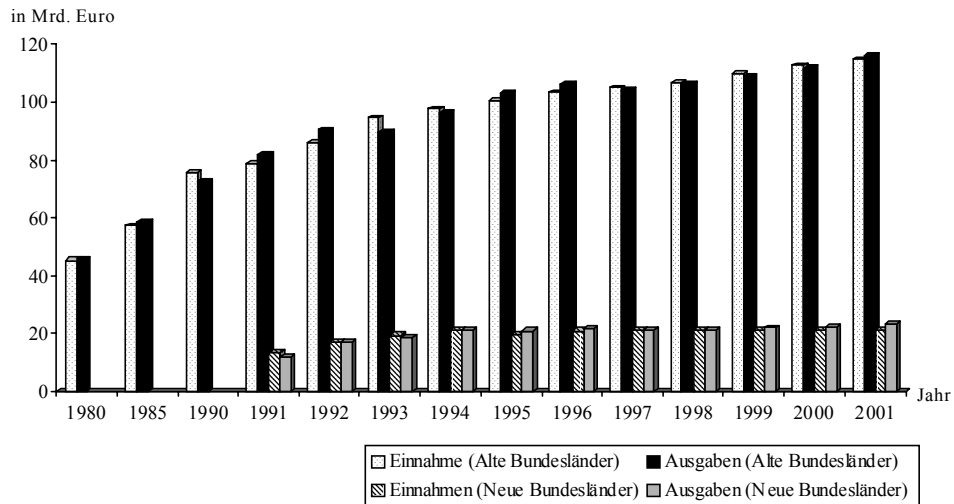


Abbildung 4: Beitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung
1980 bis 2003

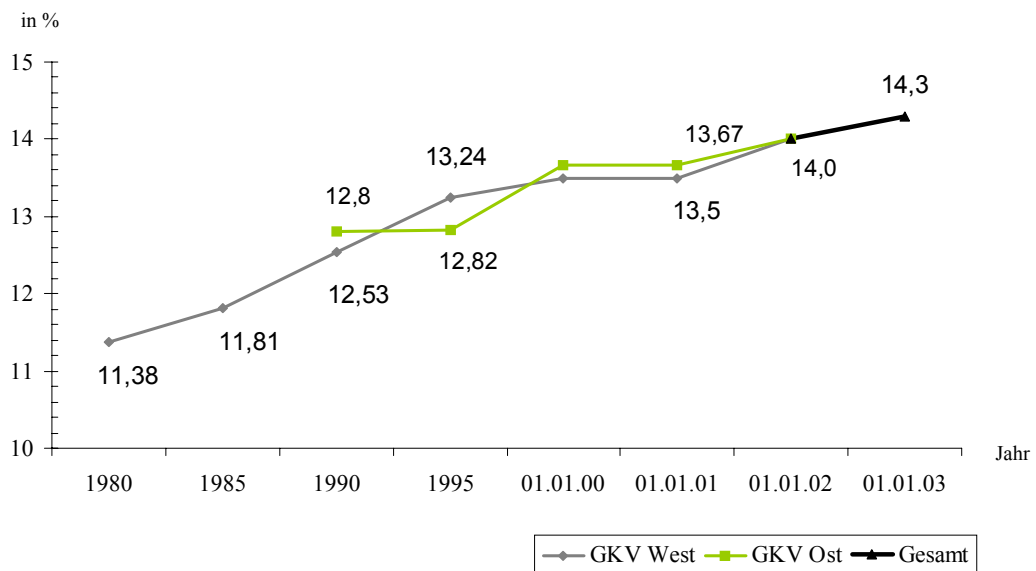


Tabelle 2: Vermögensbestände der GKV
- in DM -

Jahr	Vermögen am 1. Januar	Vermögen am 31. Dez.	Jahres-Saldo
1995	28.326.292.434	21.290.438.979	-7.035.853.455
1996	21.132.598.136	14.495.300.174	-6.637.297.962
1997	14.506.232.576	15.733.562.575	1.227.329.999
1998	15.721.617.247	16.649.344.494	927.727.247
1999	16.677.995.786	15.812.700.425	-865.295.361
2000	15.787.715.871	15.787.463.174	-252.697
2001	15.761.811.062	10.714.131.256	-5.047.679.806

Quelle: Jahresstatistik KJ I; Spitzenverbände der gesetzlichen Krankenversicherung

Der Beitragssatz ist von einem durchschnittlichen Stand von 12,7 Prozent (früheres Bundesgebiet) bzw. 12,6 Prozent (neue Bundesländer und Ost-Berlin) in 1992 auf einheitlich 14,0 Prozent in 2002 gestiegen. In dieser Entwicklung kommen nicht nur die Finanzprobleme der gesetzlichen Krankenversicherung zum Ausdruck, sie war auch immer wieder Anlass und Anknüpfungspunkt für mitunter hektische öffentliche und wissenschaftliche Diskurse, die sich jedoch zumeist die höchst problematischen Metaphern von der Kostenexplosion und dem Fass ohne Boden zu eigen machten. Gleichwohl entspricht das Verhalten der GKV-Finanzierungsträger, auf Finanzdefizite mit Beitragssatzsteigerungen zu antworten, durchaus der vom Gesetzgeber vorgegebenen Verhaltensnorm. Komplizierter stellt sich jedoch der Sachverhalt mit Blick auf den Stand der vorgeschriebenen Rücklagen und die Vermögenslage der Krankenkassen dar. Zunächst zeigt die durch die gesetzliche Krankenversicherung ausgewiesene Jahresstatistik einen in der Tendenz eindeutigen Rückgang des vorhandenen Vermögens. Wurde in das Gesamtvermögen 1995 noch ein Volumen von ca. 28 Mrd. DM veranschlagt, so reduzierte es sich bis 2001 auf knapp 11 Mrd. DM. Hinter diesem Prozess des trendmäßigen Vermögensverzehr verbirgt sich eine Finanzentwicklung der GKV, die immer wieder auftauchende und mitunter durchaus andauernde Phasen der Unterfinanzierung enthielt. Über das Verschuldungsvolumen in Form aufgelaufener Deckungskredite zur Finanzierung laufender Ausgaben liegen bisher keine verlässliche Zahlen, jedoch vielfältige Spekulationen und Schätzungen vor. Trotz der gesetzlichen Vorgaben scheint in der deutschen Krankenversicherung bis Ende 2002 ein geschätztes kreditfinanziertes Verschuldungsvolumen im Sinne untersagter Deckungskredite von ca. 4 Mrd. Euro aufgelaufen sein (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.11.2002, S. 13).⁹³ Zumindest ist diese für die politische Öffentlichkeit höchst intransparente Vermögens- und Finanzsituation Anlass heftiger Kontroversen und Debatten in den Arenen des politischen und medialen Raumes.

⁹³ Diese Vermutung hat das Bundesversicherungsamt dazu bewogen in seinem Rundschreiben vom 16.10.2002 alle bundesunmittelbaren Krankenversicherungsträger aufzufordern, bereits existierende Kreditfinanzierungen oder beabsichtigte Kreditaufnahmen bezüglich der Kredithöhe sowie der Zins- und Tilgungspläne beim Bundesversicherungsamt anzuzeigen.

Dass die Krankenkassen in prekären Finanzsituationen mitunter eher mit (nicht rechtskonformen) Deckungskrediten als mit (rechtlich vorgeschrieben) Beitragssatzanpassungen reagiert haben, dürfte nicht zuletzt auf die Anreize und Spielregeln des deutschen Modells des Kassenwettbewerbs zurückzuführen sein (Stegmüller 1996). Diese sind durchaus widersprüchlich. Zum einen existieren im Leistungs- und Versicherungsrecht weitgehend einheitliche Vorgaben (einheitlicher gesetzlicher Leistungskatalog für alle Kassen, Verbot von Beitragsgestaltungselementen aus der privaten Versicherungswirtschaft wie Selbstbehalte, differenzierte Versicherungstarife, Beitragsrückgewähr usw.) und müssen die Kassen bzw. ihre Verbände im Vertragsgeschäft mit den Leistungserbringern vielfach einheitlich und gemeinsam handeln (etwa bei Arzneimittel- und Heilmittelvereinbarungen nach § 84 SGB V oder bei Abschluss und Kündigung von Versorgungsverträgen mit Krankenhäusern nach §§ 109f. SGB V bzw. mit Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtungen nach § 111 SGB V). Zum anderen herrscht zwischen den Kassen ein erheblicher Wettbewerbsdruck und sie bewegen sich in einem anreizstrukturellen Kontext, der aktive Risikoselektion zur Realisierung betriebswirtschaftlicher Vorteile mitunter zur Überlebensfrage macht. In dieser Konstellation erhält der Beitragssatz die Funktion des zentralen Wettbewerbsparameters; in der Strategie der Kassen wie in den Präferenzen der Versicherten. Gerade unter den „guten Risiken“, also den betriebswirtschaftlich lukrativen Versicherten dominiert das Beitragssatzmotiv bei der Entscheidung über Verbleib oder Wechsel einer Kasse eindeutig (Müller/Schneider 1999). Unter diesen Bedingungen ist es (zumindest kurzfristig und im mikroökonomischen Sinne) durchaus rational, Beitragssätze nicht nur nach den gesetzlichen Vorgaben und dem Kassenfinanzbedarf, sondern auch unter Berücksichtigung der wettbewerbspolitischen Implikationen zu gestalten. Da Wettbewerbsbeitragssätze dieser Art aber in der Regel zumindest temporär unter dem Finanzbedarf der Kassen bleiben, führen sie strukturell zu Unterfinanzierungslagen, die dann den Druck in Richtung einer „offensiven Auslegung“ der gesetzlichen Verschuldungsregeln erhöhen. Das Verschuldungsproblem der gesetzlichen Krankenversicherung beruht zweifelsohne vor allem auf dem wettbewerbsvermittelten Druck in Richtung niedriger Beitragssätze. In diesem Sinne lässt sich das paradoxe Phänomen konstatieren, dass die Wettbewerbsanreize, die eigentlich Strategien der Erschließung von Wirtschaftlichkeitsreserven fördern und damit Beiträge zur Konsolidierung der gesetzlichen Krankenversicherung leisten sollten, eine Handlungslogik entfalten, die in Richtung einer Verschuldung des Systems drängt; ein Befund, auf den noch zurückzukommen sein wird (Abschnitt V).

Im Kontext der Europäisierung der Gesundheitspolitik ist der hier skizzierte Zusammenhang zwischen den Vorgaben des Euro-Finanzregimes und den Finanzierungsregeln bzw. der aktuellen Finanzsituation der gesetzlichen Krankenversicherung in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung. Zunächst erhöht die seit geraumer Zeit prekäre Finanzsituation der GKV den Druck auf die jeweilige Regierung, über entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen das GKV-System als Risikofaktor für das SWP-Defizitverfahren möglichst weitgehend zu neutralisieren; ansonsten drohen die Sanktionen des SWP. Dabei fungieren die Vorgaben des EG-Vertrages sowie die Verschärfungen im Rahmen der genannten Vereinbarungen (aus der Entschließung des Europäischen Rates sowie des Rates zur haushaltspolitischen Überwachung sowie zur Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit) als schein-objekti-

ve Prüfmarken einer vermeintlich erfolgreichen oder erfolglosen Politik.⁹⁴ Doch bereits unterhalb der Schwelle der Ingangsetzung des Defizitverfahrens wird ein Verfehlen der Zielmarke mit hohen Ansehensverlusten in den politischen und gesellschaftlichen Diskursen quittiert. Dies ist nicht zuletzt auf den hegemonialen Rang zurückzuführen, der den im Euro-Finanzregime kodifizierten fiskalpolitischen Paradigmen in der finanzwissenschaftlichen und vor allem medialen Öffentlichkeit seit geraumer Zeit zukommt. Politische Strategien, denen es an Konformität mit den in den Massenmedien dominierenden Deutungsmustern und Politikempfehlungen mangelt, laufen Gefahr, sich mediale Gegenkampagnen einzuhandeln. Diese erreichen zunehmend europäische Dimensionen und sind für die Legitimationsbasis der Regierung um so prekärer, je enger sich die Kampagnenbotschaften an die Alltagsanschauungen der Wahlbevölkerung anlehnen. In einer „medial kurzgeschlossenen Mediendemokratie“, in der (auch) in der Wirtschafts- und Sozialpolitik „eine demoskopisch laufend kontrollierte Meinungskonformität das A und O“ (Rieger 2002: 4) ist, werden daher nicht zufällig alle politischen Reformoptionen auf ihre wahrscheinliche Wirkung im massenmedialen Resonanzraum geprüft.⁹⁵ Ihre Chancen, beim regierungspolitischen Agenda-Setting Berücksichtigung zu finden, steigen in dem Maße, in dem sie möglichst wenige Anknüpfungspunkte für politische Profilierungsaktivitäten der parlamentarischen Opposition und Risiken für die Zustimmung in der Bevölkerung erwarten lassen.⁹⁶

⁹⁴ Dass der Beitrag der GKV zur Einhaltung des Defizitskriteriums längst in die Strategieplanung der Politik Eingang gefunden hat wird an öffentlichen Verlautbarungen und beobachtbaren Strategiewechsels im Rahmen der – laut Regierungserklärungen anstehenden nächsten – „GKV-Strukturreform“ deutlich. Ursprünglich war von Seiten des BMGS geplant, die Reform der Versorgungsstrukturen und des GKV-Vertragsmodells von der Reform des Finanzierungsmodells zu entkoppeln und die Versorgungs- und Vertragsreformen zuerst in den parlamentarischen Aushandlungs- und Entscheidungsprozess einzuspeisen. Unter dem Druck der Defizitüberschreitung Deutschlands im Jahre 2002 und den daraufhin von der Europäischen Kommission formulierten Vorgaben wurde dieser Zeitplan jedoch geändert und beschlossen, beide Reformvorhaben gleichzeitig in Angriff zu nehmen. Dieses Vorziehen der geplanten GKV-Finanzreform wurde nicht zuletzt mit dem Handlungsdruck im Rahmen des Defizitverfahrens und der Notwendigkeit kurzfristiger Konsolidierungserfolge begründet. So erklärte die Ministerin für Gesundheit und soziale Sicherung, Ulla Schmidt, in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung: „(...) Zudem müssen wir die Reformen ohne Zeitverzug angehen. Bis Mai (2003, d. Verf.) müssen wir der EU-Kommission Vorschläge für den Defizitabbau machen, auch im Gesundheitssystem. Unsere Maßnahmen müssen sofort wirken. 2003 wird ein Reformjahr.“ (FAZ v. 20.1.2003)

⁹⁵ Zur Bedeutung der Massenmedien für sozialpolitische Reformprozesse in „medial kurzgeschlossenen Massendemokratien“ siehe Rieger, der ihnen eine zentrale Rolle als Prüfstein für die Akzeptanz sozialpolitischer Reformoptionen in der Bevölkerung zuweist. „Jede Reformpolitik wird darauf geprüft, ob sie mit den Einschätzungen beachtlicher Bevölkerungskreise übereinstimmt. Für Regierung wie Opposition gelten die Antworten auf Herausforderungen als richtig, die auf Zustimmung der Betroffenen stoßen. Weil diese Zustimmung vor allem über die Medien erkennbar wird, werden diese, und hier wiederum vor allem die Massenmedien, nicht nur zentrales Erkenntnismittel demokratischer Politik, sondern sind auch zum ersten Adressaten bei der Formulierung von Politik aufgestiegen. Die wahrscheinliche Reaktion der Medienakteure wird zum Nadelöhr jeden Versuchs, über die Politik die gesellschaftlichen Verhältnisse zu gestalten und zu lenken.“ (2002: 4)

⁹⁶ Dabei liefert in Deutschland bereits die Gefahr einer Überschreitung des Defizitmarke von 3 Prozent Anknüpfungspunkte für heftige parlamentarische Debatten und Profilierungsanstrengungen der Opposition; siehe dazu exemplarisch die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Horst Seehofer u.a. und der Fraktion der CDU/CSU (Deutscher Bundestag Drucksache 14/9896, vom 27.08.2002) sowie die Kontroverse zwischen dem Bundestagsabgeordneten Aribert Wolf und der Parlamentarischen Staatssekretärin beim Bundesminister der Finanzen Barbara Hendricks (Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 14/226), in denen die prekäre Finanzsituation der gesetzlichen Krankenversicherung im Kontext der Probleme der Bundesregierung, das Defizitkriterium des SWP einzuhalten, debattiert wurde.

Doch nicht nur die Risiken eines europäischen Defizitverfahrens und erheblicher politischer Konfliktkosten sind Probleme, die mit defizitären Finanzsituationen im GKV-System verbunden sind. Ein weiteres „standort- bzw. wettbewerbspolitisches“ Problem kommt nach einschlägiger (gleichwohl oft widerlegter)⁹⁷ Auffassung in Wissenschaft und Medien hinzu. Der geschilderte Mechanismus der Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung führt dazu, dass Finanzschwierigkeiten in der Krankenversicherung – ceteris paribus – direkt zu steigenden Beitragssätzen und damit (aufgrund des Lohnbezugs der Beiträge) zu steigenden Arbeitskosten führen. Daher werden Finanzprobleme im deutschen Gesundheitssystem bisher noch weniger als ein Problem der Konsolidierung der Staatshaushalte diskutiert; vielmehr gelten sie als ein Problem der Schwächung des deutschen Wirtschaftsstandortes gegenüber ausländischen Standorten bzw. des Faktors Arbeit gegenüber dem Faktor Kapital. Damit geraten die Finanzen des GKV-Systems doppelt in den Kontext der Lissabonner Strategie und ihrer immanenten Restriktionen: einmal als Risikofaktor bei der Erreichung der Maastrichter Konvergenz- und Stabilitätsziele; zum anderen als (vermeintlich) wettbewerbshemmenden Faktor bei der Revitalisierung des Wirtschaftsstandortes bzw. als Blockadefaktor beim Übergang von der Industrie- zur Wissensökonomie. Die Finanzprobleme der gesetzlichen Krankenversicherung sind im europäischen Kontext also in der wettbewerbs- und beschäftigungspolitischen Dimension präsent – und besitzen somit eine entsprechende Relevanz für die strategischen Akteure auf gemeinschaftlicher wie nationaler Ebene.

IV. Die Europäisierung der Gesundheitspolitik und das Neue Europäische Sozialmodell

1. Antriebskräfte und Konturen der Europäisierung der Gesundheitspolitik

Die Erarbeitung gemeinschaftsweit gültiger Problemanalysen, die Definition von gesundheitspolitischen Zielen (und damit Vorgaben) für die nationalen Gesundheitssysteme der Mitgliedsstaaten und die dezidierte Reklamierung von Zuständigkeiten in gesundheitspolitischen Fragen lassen die inhaltlichen Konturen der Gesundheitspolitik erkennen, mit denen sich die EU als Akteur in das Politikfeld Gesundheit integrieren will. Formal bleibt die Souveränität der Mitgliedsstaaten unberührt, doch zugleich signalisiert sie ein neu erwachtes und weit ausgreifendes Interesse der Gemeinschaft, vor allem des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission, an der Gesundheitspolitik. Die Anwendung der OMK treibt also die Europäisierung im Politikfeld Gesundheit voran und wirkt als eine Art politischer Katalysator eines Prozesses, der bisher aufgrund der dargelegten Hindernisse nicht so recht voran kam. Diese Europäisierung vollzieht sich zum einen durch die Konstituierung einer gesundheitspolitischen Arena auf europäischer Ebene und zugleich durch die Herausbildung einer Mehrebenen-Struktur im gesundheitspolitischen Feld, in der zunehmend Beziehungen zwischen gemeinschaftlicher und nationaler Ebene herausbilden.

⁹⁷ Zuletzt SVRKAiG 2003: Ziffern 81-90.

1.1 *Der gesundheitspolitische Europäisierungstyp*

Auffällig an dieser Entwicklung ist, dass sie sich abseits der Konfliktachse bewegt, entlang derer es um die klare, ausschließliche Zuteilung von Kompetenzen zwischen den Ebenen des Systems bzw. den dort handelnden Akteuren geht. Im realen Prozess findet keine einfache Entmachtung der Mitgliedsstaaten durch eine Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf die Gemeinschaftsebene statt. Die zu beobachtende Europäisierung besteht vielmehr in einem doppelseitigen Prozess: zum einen halten die Akteure der europäischen Ebene Einzug in die nationalen gesundheitspolitischen Arenen und gewinnen dort sukzessive Einfluss auf die Spielregeln der politischen Entscheidungen („Rules of Policy-Making“). Zugleich bewahren sich die Mitgliedsstaaten Souveränitätsrechte und wirken ihrerseits in die europäischen Arenen und die dortigen Entscheidungsfindungsprozesse hinein. Hier bestätigt sich, dass die traditionelle Vorstellung von Europäisierung als einem geradlinigen Prozess der Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die supranationale Ebene die Realität nicht zureichend trifft. Besser als die Vorstellung eines linearen Souveränitätstransfers scheint zur Analyse der Entwicklungen (nicht nur) im Feld der Gesundheitspolitik ein Begriff geeignet, der Europäisierung als einen wechselseitigen Prozess der Intensivierung und Institutionalisierung von Interaktionsbeziehungen zwischen den Akteuren der nationalen und gemeinschaftlichen Ebenen fasst. Dieser kann zwar durchaus von der europäischen Ebene ausgehen, empfängt aber im Zeitablauf Antworten und Rückwirkungen aus den Mitgliedsstaaten und verdichtete sich schließlich zu einem interdependenten Mechanismus ohne eindeutige Hierarchie. Europäisierung meint in diesem Sinne vor allem einen vertikalen (also sich zwischen Gemeinschaft und Gliedstaaten vollziehenden) Prozess der „Diffusion und Institutionalisierung von Regeln, Normen und Prozeduren“⁹⁸, „„which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policy““ (Claudio Radaelli, zit. nach Platzer 2002: 105). Dabei drängen die von der EU ausgehenden Dynamiken in Richtung eines Wandels der Institutionen und Politiken auf der nationalen Ebene; doch zugleich strukturieren die binnenstaatlichen Gegebenheiten die Interessenlagen, Präferenzen und Handlungsorientierung der korporativen Akteure, mit denen diese auf der europäischen Ebene agieren. Hier wird ein Typ der wechselseitigen Einwirkung sichtbar, der in hohem Maße mit der Logik der koordinierenden Regulierung der OMK kompatibel ist und durch diese mit hoher Wahrscheinlichkeit einen neuen Entwicklungsschub erhalten dürfte. Es ist daher alles andere als ein Zufall, dass er vor allem – mit den beschriebenen Differenzen in den „Härtegraden“ – in den Feldern der Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungs- und zunehmend eben in Bereichen der Sozialpolitik anzutreffen ist, also gerade in den Politikfeldern, in denen sich die OMK mit ihrem Mix aus Achtung nationalstaatlicher Souveränitätsrechte und faktischer Einflussnahme auf die Autonomie der Nationalstaaten als besonders geeignet erweist.⁹⁹

Es ist offensichtlich, dass dieser vertikale Typ von Europäisierung auch Auswirkungen auf den horizontalen Modus der Integration der europäischen Staaten hat und daher Konsequen-

⁹⁸ Vgl. Platzer (2002: 105), der diesen Typus der Europäisierung am Beispiel der Arbeitsbeziehungen in der EU untersucht.

⁹⁹ Zur Beschreibung und Analyse dieses neuen Europäisierungstyps anhand diverser Fallstudien siehe die Einzelbeiträge in Cowles/Caporaso/Risse 2001.

zen für die Integrationsforschung sowie die wissenschaftliche Beschäftigung mit Sozial- und Gesundheitspolitik nahe legt. Wenn vor allem von den Wirkungsketten und Rückkopplungsschleifen zwischen „Europeanization and Domestic Change“ entscheidende Einflüsse auf die Veränderungen der einzelnen Politikfelder ausgehen, verlieren traditionelle Fragestellungen und Schwerpunktsetzungen in der Integrationsforschung zumindest an Relevanz¹⁰⁰. Dies gilt etwa für die Frage nach der genuinen Qualität von Staatlichkeit, die dem Institutionensystem der EU zugeschrieben werden kann; oder für die hohe Aufmerksamkeit, die bisher Verlaufsformen und Resultaten des Wettbewerbs zwischen EU und Mitgliedsstaaten um formale Souveränitätsrechte zuteil wurde. In den Mittelpunkt müssten neue Fragestellungen rücken: Fragen nach den Mechanismen, mit denen Entwicklungen auf EU-Ebene jenseits formalrechtlicher Kompetenzverschiebungen (politische Entscheidungen, institutionelle Veränderungen oder neue normative Orientierungen) Einfluss auf Bestand und Wandel der politischen Entscheidungsprozesse, der institutionellen Arrangements und der normativen Sozialkulturen in den Mitgliedsstaaten ausüben; oder mit welchen „nationalen Färbungen“¹⁰¹ die externen Anpassungsdrücke durch die Binnenstrukturen in den Mitgliedsstaaten absorbiert werden; ob sie in den nationalen Institutionensystemen also Transformationsprozesse initiieren, beschleunigen oder bremsen; oder ob die vorhandenen institutionellen Binnenstrukturen mit den neuen Entwicklungslogiken von außen bereits kompatibel sind und keine Veränderungen ausgelöst werden.¹⁰²

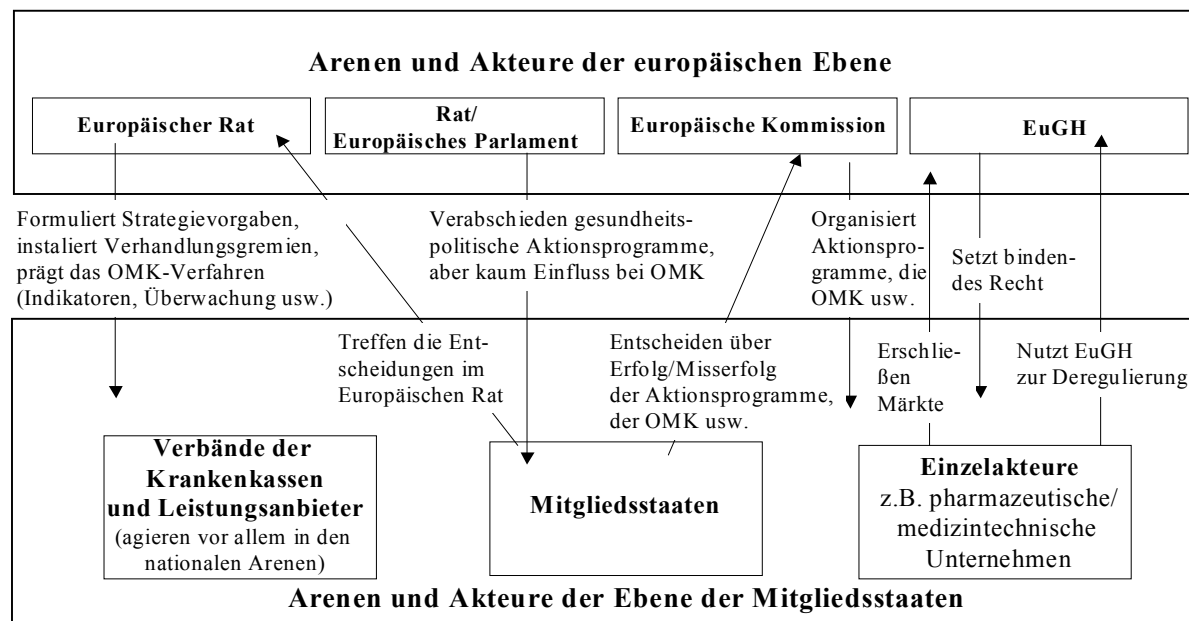
Für die Betrachtung des Feldes der Gesundheitspolitik ist diese neue Sichtweise insofern produktiv, als sie den Blick für integrationspolitisch wichtige Prozesse unterhalb der Schwelle klarer Kompetenztransfers öffnet. Somit werden sukzessive sich verdichtende Interaktionsbeziehungen und Interdependenzen sichtbar, die die Strategiebildung der Akteure auf allen Ebenen des Systems beeinflussen. Im Gegensatz zu einer Sichtweise, die weitgehend nach den Orten oder Wanderungen formaler Kompetenzen und Souveränitätsrechte fragt, vermag dieser analytische Blick auf den Integrationsprozess vor einer irrigen, gleichwohl noch weit verbreiteten Auffassung zu schützen. Der Auffassung nämlich, dass gesundheitspolitische Reformdebatten und -projekte weiterhin als national geschlossene Angelegenheiten behandelt werden könnten, da die formalrechtliche Souveränität der Mitgliedsstaaten in Gesundheitsfragen bis heute weitgehend erhalten geblieben ist. Auch wenn im deutschen Gesundheitssystem strategische Interessen und Präferenzen bisher noch weitgehend aus einer nationalstaatlichen Binnenperspektive definiert werden, dürfte dies (auch) mit voranschreitendem Erfolg der Europäisierung mittels der OMK – im wahrsten Sinne des Wortes – an Grenzen stoßen.

¹⁰⁰ Ohne damit freilich gleich in die Irrelevanz abzurutschen.

¹⁰¹ Risse/Cowles/Caporaso (2001: 1) sprechen hier von einer „domestic adaptation with national colors“.

¹⁰² Vgl. dazu etwa das „Drei-Schritte-Modell“, mit dem Risse/Cowles/Caporaso (2001: 6-12) die Vermittlungsglieder zwischen dem europäischen Anpassungsdruck und den Veränderungen in den nationalstaatlichen Strukturen zu erfassen suchen; auch Green/Risse 2001.

Abbildung 5: Funktionale Verflechtungen im europäischen Politikfeld Gesundheit



Quelle: eigene Darstellung

Schon heute kann kein Zweifel daran bestehen, dass Europa mit seinen Schlüsselakteuren längst in die Transformationsprozesse der nationalen Sozialsysteme hineinspielt; und dies in mehrfacher Hinsicht (*Abbildung 5*). Einmal treten Akteure der Europäischen Ebene direkt in die Politikarenen in den Mitgliedsstaaten ein. Das gilt vor allem für den EuGH mit seiner Rechtsprechung und Auslegung des Verhältnisses zwischen nationalem und Gemeinschaftsrecht, insbesondere zwischen deutschem Sozial- und europäischem Marktrecht. Doch zugleich beeinflussen die Player der europäischen Ebene die Rahmenbedingungen und damit zugleich die Interessenlagen und Strategieoptionen der Akteure innerhalb der nationalen Systeme. So etwa der Europäische Rat, der Verhandlungsregime wie die OMK vereinbart, und etwa durch seine allgemeinen Strategievorgaben („Lissabonner Strategie“) die politische Umwelt der Akteure reguliert und auf diesem Weg einen kontextgesteuerten Integrationsmodus vorantreibt. Und schließlich gilt dies für die Europäische Kommission, den Ministerrat und – mit deutlich abgeschwächten Kompetenzen – das Europäische Parlament. Gemeinsam wirken sie über gesundheitspolitisch relevante Richtlinien, supranationale Aktionsprogramme im Bereich der öffentlichen Gesundheitswesen und nicht zuletzt über den Anstoß und die Abwicklung politischer Konvergenzprogramme im Politikfeld Gesundheit im Rahmen der OMK in die Gesundheitspolitiken der Mitgliedsstaaten hinein. Doch der Prozess der Verdichtung von Beziehungen bzw. der funktionalen Verflechtung zwischen den Akteuren des gesundheitspolitischen Mehrebenen-Systems findet nicht nur in eine Richtung statt. Auch aus den Mitgliedsstaaten gehen Impulse nach Europa. Das gilt vor allem für die Nationalstaaten, die nach wie vor die „Herren der Integration“ (Stephan Leibfried) sind und ihrerseits in die europäischen Arenen hineinwirken. Sie sind es, die mit dem Euro-Finanzregime den sozialökonomischen Kontext der Gesundheitspolitik geprägt haben. Und letztlich sind auch sie es, die über die Art der Umsetzung direkter und/oder indirekter Vorgaben oder ihre Mitarbeit oder Verweigerung in den europäischen Aktionsprogrammen oder Koordinierungsverfahren über Erfolg und Fehlschläge europäischer Projekte entscheiden.

In welche Richtung sich der institutionelle und politische Wandel in den Gesundheitspolitiken der Mitgliedsstaaten nach den europäischen Parametern vollziehen *soll*, ist relativ offensichtlich. Vor allem die Integration der gesundheitspolitischen Ambitionen der EU-Institutionen in den Kontext öffentlicher Haushaltskonsolidierung und privatwirtschaftlicher Wettbewerbsförderung lässt kaum Zweifel daran aufkommen, dass europäische Gesundheitspolitik vorwiegend als Kostendämpfungspolitik verstanden wird. Insofern kann auch das Koordinierungsverfahren im Politikfeld Gesundheit als „Restriktionskoordinierung“ charakterisiert werden.¹⁰³ Insgesamt sollen über die OMK durch ein den spezifischen Rahmenbedingungen in der EG angepasstes Verfahren die Sozialpolitiken auf die strategischen Ziele des auf Gemeinschaftsebene definierten Wettbewerbsmodells (inklusive einer restriktiven Finanzpolitik) der Lissabonner Strategie verpflichtet werden. Zweifelsohne liegt in dieser Kombination aus gemeinschaftspolitischer Zielvorgabe und verbleibender nationalstaatlicher Autonomie in der Wahl der Umsetzungswege und -instrumente eine weitergehende Einschränkung der Mitgliedsstaaten, als dies auf den ersten Blick deutlich wird. Somit trägt die Politik der Konver-

¹⁰³ Heise (2002: 89-90) spricht mit Blick auf die Koordinierungsregeln des Wachstums- und Stabilitätspaktes von einer Restriktionskoordinierung, da das primäre Anliegen der Defizit- und Verschuldungskriterien in der Verhinderung einer übermäßigen finanzpolitischen Expansion und eines entsprechenden dynamischen Verschuldungsprozesses liege.

genz dazu bei, „dass die Mitgliedsstaaten der EU/EG auch als Wohlfahrts- bzw. Sozialstaaten in ein neues post-nationales Stadium getreten sind, in dem Sozialpolitik nur noch Ergebnis einer Mehrebenen-Politik unter Einfluss der supranationalen EG-Ebene erfolgreich sein kann“ (Schulte 2002: 9).

Bleibe die Frage nach den Ursachen und Triebkräften des neu erwachten Interesses der EU an sozial- und gesundheitspolitischen Politikthemen, die bis hin zur Etablierung neuer Politikfelder mit eigenen politischen Verfahren und Zielen reichen. Antworten auf diese Fragen werden sichtbar, sobald die bereits angedeuteten fiskal-, beschäftigungs- und wettbewerbspolitischen Kontextbedingungen des neuen Politikfeldes genauer in den Blick genommen werden.

Der fiskalpolitische Kontext

So wie sich die Zwänge der Haushaltssanierung im Zuge der Etablierung des Euro-Finanzregimes in der Gesundheitspolitik als „fiskalisches Imperativ“ (Freeman/Moran 2000) Geltung verschaffen, so gewinnen Gesundheitssysteme und -politiken in den europäischen Mitgliedsstaaten im Rahmen der fiskalischen Haushaltskonsolidierungspolitik erheblich an Bedeutung. Dies um so mehr, als die Gesundheitsausgaben in den letzten drei Jahrzehnten in allen europäischen Staaten deutlich angestiegen sind. Zwar haben sich die öffentlichen Gesundheitsausgaben in den einzelnen Ländern entsprechend dem allgemeinen Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung, den politisch-administrativen und sozialkulturellen Traditionen, der (staatlichen, öffentlich-rechtlichen oder privatwirtschaftlichen) Ausgestaltung des gesundheitspolitischen Institutionensystems und nicht zuletzt der parteipolitisch-ideologischen Ausrichtung der Regierungen durchaus unterschiedlich entwickelt¹⁰⁴; doch haben sich im europäischen Durchschnitt die Gesamtausgaben für das Gesundheitswesen, also die Summen aus öffentlichen und privaten Ausgaben, von etwa 5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 1970 auf über 8 Prozent im Jahr 1998 erhöht, wobei diese Steigerung größtenteils vor 1990 erfolgte. Alleine bei den öffentlichen Ausgaben lässt sich ein ähnlicher Trend erkennen. Zwischen 1970 und 1990 sind sie von 3,9 Prozent des BIP auf etwa 6 Prozent gestiegen, nach 1990 wurde diese Entwicklung insbesondere in Folge der in allen Ländern unternommenen Kostendämpfungspolitiken jedoch gebremst. Die mit diesen Entwicklungstrends einhergehenden Risikopotentiale mit Blick auf die Vorgabe der Unterschreitung des dreiprozentigen Haushaltsdefizits haben zweifelsohne den Focus der Aufmerksamkeit auf das Politikfeld Gesundheit gelenkt.¹⁰⁵

Der beschäftigungspolitische Kontext

Hinzu kommen die Beschäftigungspotentiale der nationalen Gesundheitssysteme die nicht zuletzt mit Blick auf das ebenfalls im Rahmen der Lissabonner Strategie reformulierte Ziel der Vollbeschäftigung an Bedeutung gewinnen. Dabei findet Beschäftigung im Gesundheitswesen nicht nur in den bekannten Sektoren personennaher Gesundheits- und Pflegedienste statt; zugleich existiert eine umfassende industrielle Infrastruktur pharmazeutischer und medizin-

¹⁰⁴ Zur Entwicklung der Gesundheitsausgaben in den OECD-Staaten und den sie prägenden Faktoren siehe ausführlich Schmidt 1999a und b.

¹⁰⁵ Zum Zusammenhang von Gesundheitsausgaben und Haushaltskonsolidierung unter den Bedingungen des deutschen Gesundheitswesens siehe Abschn. III, 6.

technischer Produktion im sekundären Sektor, die ebenfalls und mit expandierender Tendenz Beschäftigungsfelder bereithält.¹⁰⁶ Parallel zum Anstieg der nationalen Gesundheitsquoten wuchsen die Beschäftigungsvolumina in den Gesundheitssektoren der Einzelstaaten. Dabei sind vor allem zwei Trends auffällig: zum einen weisen Studien für die untersuchten „Sozialversicherungsländer“ (hier: Deutschland, Frankreich, Niederlande und Österreich) einen höheren Beschäftigungszuwachs als für die untersuchten nationalen Gesundheitsdienste (Dänemark, Schweden, Vereinigtes Königreich) aus, wobei in Deutschland unter den Sozialversicherungssystemen der schwächste Anstieg zu vermerken war; zweitens handelte es sich bei den zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätzen insbesondere um Teilzeitarbeitsplätze (ausführlich: Schneider u. a. 2000). Eine gewisse Ausnahme stellt lediglich Schweden dar, wo die Zahl der Beschäftigten im Gesundheitswesen von 843.000 (1995) auf 756.000 (1998) zurückging, um dann aber im Jahre 1999 bereits wieder zuzunehmen; gleichwohl stellt der Anteil von 19,2 Prozent (1998) Beschäftigter im Gesundheitswesen an der Zahl der Gesamtbeschäftigten nach wie vor den Spitzenwert in Europa dar. Diesem Spitzenwert folgen Dänemark mit einem Anteil von 17,0 Prozent, die Niederlande mit 13,3 Prozent, Großbritannien mit 10,9 Prozent, Belgien mit 10,8 Prozent, Frankreich mit 10,5 Prozent und schließlich Deutschland mit 9,5 Prozent. Insgesamt waren 1998 im Gesundheitswesen der europäischen Union etwa 13,5 Mio. bis 16,5 Mio. Erwerbstätige beschäftigt (*Tabelle 3*).

Wie sich die Beschäftigung im Gesundheitssektor zukünftig weiterentwickeln wird, lässt sich natürlich nicht mit Sicherheit vorhersagen. Sicherlich werden die Expansionsspielräume durch die sektorenspezifischen Produktivitätssteigerungen etwa in stark medizintechnisch geprägten Versorgungssektoren, die an das gesamtwirtschaftliche Wachstum gebundenen Finanzierungsressourcen sowie etwaige Konsolidierungsprämissen seitens der Politik begrenzt. Doch zugleich dürften die durchschnittlichen Produktivitätssteigerungen bei den Gesundheitsdienstleistungen (nicht unbedingt in der medizintechnischen und pharmazeutischen Industrie) auch weiterhin hinter den Steigerungen in der (sonstigen) industriellen Produktion zurückbleiben und die Arbeitsintensität höher ausfallen; auch dürfte der Bedarf an Gesundheitsleistungen infolge der demographischen und sozialkulturellen Entwicklung zukünftig weiter steigen. Bereits der tiefgreifende Wandel der Familienformen und die damit einhergehende Individualisierung von Lebensweisen und –lagen erzeugen einen erheblichen Bedarf an gesellschaftlich zu organisierenden und erwerbsförmig zu erbringenden Pflege- und Betreuungstätigkeiten. Saldiert man die Auswirkungen dieser teilweise konträr wirkenden Entwicklungen, ist jedoch die Hoffnung auf eine weitere Zunahme des Beschäftigungsvolumens, das den Überlegungen der EU zugrunde liegt, keineswegs unrealistisch.

¹⁰⁶ Siehe dazu etwa Freemann/Moran (2000); sie sprechen in diesem Zusammenhang von der „industriellen Dimension“ der Gesundheitsversorgung. Zugleich verweisen sie auf den hohen Grad der internationalen Verflechtung dieser Wirtschaftssektoren und sehen gerade hier eine Tendenz zur Expansion der Nachfrage nach Gesundheitsgütern, die den Konsolidierungsambitionen der nationalen Gesundheitspolitiken immer wieder entgegenwirkt.

Tabelle 3: Beschäftigte im Gesundheitswesen

Anzahl der Beschäftigten (in 1000)								
Jahr	A	B	D	DK	F	NL	S	UK
1993		377		427	2.071	884		2.607
1994		389		396	2.156	906		2.662
1995	270	381	3.070	433	2.237	916	843	2.729
1996	277	400	3.277	440	2.279	917	802	2.824
1997	282	416	3.280	446	2.324	968	768	2.904
1998	291	417	3.389	456	2.355	987	756	2.938
Anteil an den Beschäftigten insgesamt in Prozent								
1993		20,1		16,6	9,5	13,3		10,2
1994		10,4		15,6	9,9	13,5		10,4
1995	7,3	10,0	8,6	16,6	10,1	13,5	20,4	10,5
1996	7,7	10,6	9,2	16,8	10,3	13,2	20,1	10,8
1997	7,8	10,8	9,3	16,7	10,5	13,5	19,6	10,9
1998	8,0	10,8	9,5	17,0	10,5	13,3	19,2	10,9

*Quelle: DIW 2002: 171
nach Eurostat*

Und dies gilt gleichermaßen für den sichtbar werdenden Versuch, die hier vorhandenen Potenziale, entsprechend dem neuen strategischen Ziel der Lissabonner Strategie, durch den integrierten Ansatz einer umfassenden Modernisierungspolitik zu aktivieren, um den gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsstand mit Blick auf das Vollbeschäftigungsziel zu erhöhen (grundlegend dazu: Schneider u. a. 2002, SVRKAiG 1996: Ziffern 279-383).¹⁰⁷ Gleichwohl leiden Strategien dieser Art unter den gegenwärtigen Konstellationen in den europäischen Gesundheitssystemen unter einem klassischen Zielkonflikt. Während die Zufuhr weiterer Finanzmittel in die Systeme zwar deren Beschäftigungsvolumina erhöht, kollidiert ihre Beschaffung – je nach Ausgestaltung des gesundheitspolitischen Finanzmodells – mit den Zielen der Haushaltskonsolidierung oder der Wettbewerbsstärkung der heimischen Wirtschaft. Denn entsprechende Ausgaben müssen aus Staatsfinanzen oder Sozialversicherungsbeiträgen refinanziert werden und schlagen sich damit als höhere Staatsausgaben bzw. höhere Steuern oder Arbeitskosten nieder. Schließt man eine dauerhafte Defizitfinanzierung im Zuge der ebenfalls vorgegebenen maximalen Verschuldungsquote aus, bleiben nur die Einkommen der Versicherten bzw. der privaten Haushalte als mögliche Quellen der Finanzierung. Diese ließen sich entweder über eine Ausgliederung von Leistungen aus dem (steuer- oder paritätisch beitragsfinanzierten) Leistungskatalog und ihre Überwälzung in eine (am besten obligatorische) private Zusatzversicherung oder über den Weg höhere Zuzahlungen der Patienten anzapfen. Fazit: Unter den Bedingungen des Euro-Finanzregimes und der institutionellen Konstellationen der nationalen Gesundheitssysteme drängt die (gesellschaftlich mitunter durchaus wünschenswerte) Erschließung der Beschäftigungspotenziale der Gesundheitswirtschaft in Richtung einer Vermarktlichung und Privatisierung der Leistungssysteme.

Der wettbewerbspolitische Kontext

Schließlich liegt der Dynamik der europäischen Gesundheitspolitik eine wettbewerbspolitische Dimension zugrunde. Ausformuliert und mit konkreten Ziel-, Aktions- und Umsetzungsplänen versehen wurde dieses Konzept in der im Juni 2001 von der Europäischen Kommission vorgelegten „Sozialpolitischen Agenda“, die auf eine Art wettbewerbspolitische Formierung der innereuropäischen Gesellschaft zum Zwecke der Steigerung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit sowie der Transformation in Richtung einer Tertiärökonomie zielt. So heißt es dort: „Bei der Agenda geht es darum, eine positive und dynamische Wechselwirkung von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik sicherzustellen, verbunden mit einem politischen Konsens, alle Schlüsselakteure für ein gemeinsames Streben nach dem neuen strategischen Ziel zu mobilisieren.“ (Europäische Kommission 2000b: 6) In diesem Konzept soll eine auf Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumsdynamik zielende Wirtschaftspolitik die Inflationsrate niedrig und die öffentlichen Finanzen gesund halten und damit die Beschäftigungsentwicklung und den sozialen Zusammenhalt stärken. Einer auf die Verbesserung der sozialen

¹⁰⁷ In der deutschen Debatte markierte das Sondergutachten 1996 des SVRKAiG eine gewisse Wende in der Wahrnehmung des Gesundheitswesens. Wurde es zuvor ausschließlich als Kostenfaktor und damit als Wachstums- und Wettbewerbshemmnis bewertet, so wurde es in diesem Gutachten ausführlich wie selten zuvor auch als Zukunftsbranche und relevanter Beschäftigungssektor der Zukunft diskutiert. Gleichwohl wurde die Anbindung der Finanzierung des Gesundheitswesens an die Erwerbseinkommen und damit an die unternehmerischen Arbeitskosten als Restriktion einer an sich möglichen Expansion des Beschäftigungsvolumens thematisiert.

Lebensqualität und des sozialen Zusammenhalts zielenden Sozialpolitik fällt die Aufgabe zu, durch einen maßgeschneiderten Sozialschutz und eine aktive allgemeine und berufliche Bildung die soziale Einbindung und die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken; und schließlich soll eine auf die Anhebung der Beschäftigungsquote zielende Vollbeschäftigungspolitik zu einer nachhaltigen Finanzierung der Sozialschutzsysteme, zu einer intensiveren Nutzung der Humanressourcen und zu einer Stärkung der wirtschaftlichen Wachstumskräfte beitragen. „Bekommt man die gegenseitige Abhängigkeit der verschiedenen Politikbereiche gut in den Griff, sollte sich daraus ein ‚policy-mix‘ ergeben, der den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt trägt.“ (Europäische Kommission 2000b: 7).

In diesem „Policy-Mix“, der auf die Initiierung eines sich gegenseitig verstärkenden Mechanismus von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt zielt, erhalten insbesondere Sozialausgaben für Gesundheit und Bildung die Funktion einer „Innovation in Humanressourcen“. Sie sollen sich insbesondere positiv auf die Dynamik und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft auswirken. Somit gewinnt Gesundheitspolitik auch aus wettbewerbspolitischen Gründen an Bedeutung. Dies gilt zum einen natürlich in dem Sinne, dass durch eine aktive Koordinierung gesundheitspolitischer Konsolidierungsstrategien in den Mitgliedsstaaten die Gesundheitskosten und somit die Beitrags- oder Steuerbelastungen der Unternehmen reduziert werden sollen. Doch neben dieser traditionell quantitativen kostensenkenden Strategie zur Verbesserung der Angebotsbedingungen erhält die qualitative Verbesserung der Angebotsbedingungen einen zumindest ebenbürtigen Stellenwert. Dadurch avanciert „der Begriff der Qualität - der der Geschäftswelt bereits vertraut ist -, zur „Antriebskraft einer blühenden Wirtschaft, als Stimulans für mehr und bessere Arbeitsplätze und als Anregung für eine Gesellschaft, in der niemand ausgegrenzt wird“. (Europäische Kommission 2000b: 15) Hier gewinnt die allgemeine gesellschaftliche Gesundheitspolitik eine arbeitspolitische Dimension, die auf die Verbesserung der „Qualität von Arbeit“ zielt. „Vorausgesetzt werden dabei zweckmäßigere beschäftigungspolitische Maßnahmen, eine angemessene Entlohnung und eine Arbeitsorganisation, die den Bedürfnissen von Unternehmen und Einzelpersonen gerecht wird. Grundlagen sind hohe Qualifikationen, gerechte arbeitsrechtliche Normen und angemessene arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Standards; dazu kommt auch die Förderung beruflicher und geografischer Mobilität.“ (Europäische Kommission 2000b: 15; vgl. auch Europäische Kommission 2002a).

2. *Das Euro-Finanzregime, die wettbewerbspolitische Restrukturierung Europas und das Neue Europäische Sozialmodell*

Diese Strategie der Aktivierung der Produktivitätspotentiale qualitäts- und konsensorientierter Modernisierungsstrategien fügt sich insgesamt in einen wettbewerbspolitischen Formierungsprozess des Wirtschaftsraumes Europa ein. Seine Bewegungsenergie gewinnt er nicht zuletzt durch Verschärfung der Konkurrenz in der kapitalistischen Triade (Westeuropa, Nordamerika und Südostasien) sowie die Interessen der institutionellen Akteure der transnationalen Finanzmärkte an neuen Anlage- und Verwertungsmöglichkeiten in der Realökonomie (Altwater/Mahnkopf 1996, Huffschnid 1999). Institutionell flankiert, vorangetrieben und strukturiert wird er durch die Handlungszwänge, die durch das Euro-Finanzregime in den Staaten der EU implementiert wurden. Dieses Finanzregime ruht bisher insbesondere auf zwei Säulen: dem

Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakte und der Europäischen Zentralbank. Die EU-vertraglich fixierte Aufgaben- und Kompetenzdefinition der Europäischen Zentralbank orientiert sich ausschließlich an der internen Geldwertstabilität des Euro (und damit nicht zuletzt den Einkommens- bzw. Sicherheitsinteressen großer Euro-Vermögensbesitzer); und die Defizit- und Verschuldungskriterien des „Wachstums- und Stabilitätspaktes“ drängen die nationalen Fiskalpolitiken auf einen unbedingten Konsolidierungskurs, der nicht nur die direkten Staatshaushalte, sondern auch die Parafiski (wie etwa die staatlichen oder staatsnahen Systeme der öffentlichen Daseinsvorsorge) unter strikten Sparstress setzt (Urban 1998b). Doch die Herausbildung des Euro-Finanzregimes ist keineswegs abgeschlossen. Einiges spricht dafür, dass sich zur Zeit mit der politisch forcierten Integration der europäischen Kapital- und Finanzmärkte als dem neuen hegemonialen Projekt in Europa das dritte Standbein des Euro-Finanzregimes herausbildet (Bieling/Schulten 2002: 39-55). Dieses dürfte für die Ambitionen, die weitgehend öffentlich organisierte gesellschaftliche Daseinsfürsorge bzw. die sozialen Sicherungssysteme umfassender als bisher den Zugriffen der Finanzmarktakteure zugänglich zu machen, von wachsender Bedeutung sein. Zwar stehen vor allem (nicht zuletzt aufgrund ihres Volumens) die nationalen Alterssicherungssysteme im Fokus der interessenpolitischen Strategien diverser Akteure aus den ökonomischen wie den politischen Arenen (Beckmann 2002). Doch auch im Gesundheitssektor existieren Leistungsarten und -felder, die als Geldleistungen gewährt und heute schon problemlos in die Geschäftsfelder der privaten Versicherungswirtschaft integriert werden könnten¹⁰⁸, oder die sich perspektivisch monetarisieren und privatisieren ließen.¹⁰⁹ Fasst man den Begriff des Finanzregimes etwas weiter, so rückt zusätzlich die skizzierte Lissabonner Wettbewerbsstrategie vielleicht nicht als eine konstitutive, sicher aber als eine stabilisierende Komponente in das Blickfeld. Sie ist nicht nur in ihrer strategischen Ausrichtung mit den geschilderten geldwert- und konsolidierungspolitischen sowie den kapitalmarktfördernden Ambitionen kompatibel, sondern spielt ihnen aktiv und unterstützend zu. Sie könnte somit als realökonomisches Komplement zu den Finanzkomponenten des Regimes gewertet werden. Damit rundet sich das Bild. Im Euro-Finanzregime sind also die Geld- und Finanzpolitik nicht nur als Instrumente einer aktiven Konjunktur- und Beschäftigungspolitik weitgehend entwertet, sie dienen zugleich als Medien, über die wettbewerbs- und stabilitätsorientierte Politikziele in die europäischen wie nationalen Sozialpolitiken einziehen oder bereits vorhandene Strategien dieser Art weiter forciert werden. Nimmt man die finanzmarktpolitischen und wettbewerbspolitischen Interessenlagen und Schubkräfte noch hinzu, so wird der politökonomische Kontext deutlich, der die Konstituierung des europäischen Politikfeldes Gesundheit vorantreibt und – kaum verwunderlich – in erheblichem Umfange auch prägt.

Dies ist auch für die integrationstheoretischen Bewertung des Gesamtprozesses bedeutsam. Die in die Gesundheitspolitik ausgreifenden Ambitionen und Aktivitäten der EU und die damit einhergehende Generierung eines neuen Politikfeldes können somit als eine Art „Spillover“ der wettbewerbsorientierten Restrukturierung des europäischen Integrationsmodells ge-

¹⁰⁸ In der deutschen gesetzlichen Krankenversicherung handelt es sich vor allem um das Krankengeld (Jahresvolumen 2002: 7,6 Mrd. €) sowie um Einzelleistungen im Bereich der Erstattung von Fahrtkosten u. ä.

¹⁰⁹ Ein entscheidender Durchbruch für solche Maßnahmen wäre in der deutschen GKV zweifelsohne mit einer Umstellung vom heutigen Sachleistungsprinzip auf das in der privaten Krankenversicherung übliche Prinzip der Kostenerstattung verbunden. Diese Umstellung gehört bekanntlich und sicher nicht zufällig zum Standardrepertoire marktlich orientierter Umbaupläne für das Gesundheitssystem.

wertet werden. Mit der allgemeinen Sozialpolitik gerät auch die Gesundheitspolitik sukzessive in den Sog der ökonomischen Zwänge des Binnenmarkt-Projektes, des Euro-Finanzregime und des Lissabonner Wettbewerbsmodells. Durch diese Projekte soll die EU auf einen neuen Entwicklungspfad gebracht werden, der im Gegensatz zum umfassend deregulierten neoliberalen Modell des angelsächsischen Kapitalismus zwar an dem wohlfahrtsstaatlichen Arrangement aus Wettbewerbsförderung, sozialem Schutz und gesellschaftlichem Konsens festhält, diese Komponenten aber nach den äußeren Zwängen der verschärften, globalen Konkurrenz und den inneren Vorgaben des Euro-Finanzregimes inklusive der Lissabonner Wettbewerbsstrategie neu zu kombinieren und auszutarieren trachtet. Dieser wettbewerbspolitische Restrukturierungsprozess findet sowohl auf der nationalen wie auf der gemeinschaftlichen Ebene des europäischen Mehrebenensystems statt und besitzt eine politisch-institutionelle sowie eine normativ-ideologische Dimension.

2.1 *Vom Sozial- zum Wettbewerbskorporatismus auf nationaler Ebene*

Betrachten wir zunächst die politisch-institutionelle Dimension auf nationalstaatlicher Ebene.¹¹⁰ Entgegen einer weit verbreiteten Auffassung vollzieht sich der benannte Restrukturierungsprozess weder über eine allumfassende De- und Entregulierung von Ökonomie und Gesellschaft noch über einen weitreichenden Rückzug staatlicher Aktivitäten. Nicht der nach (neo)liberalen Prämissen gewünschte „minimale Staat“ zeichnet sich ab, sondern eine Transformation des keynesianischen Wohlfahrtsstaates zu einem angebotspolitisch agierenden Wettbewerbsstaat (Hirsch 1995, Jessop 1997, Navarro 1999, Urban 1999). Zu beobachten sind Momente einer aktiven Re- und Umregulierung im Sinne einer Veränderung und nicht einer Beseitigung der staatlichen Regulierungssysteme, die zwar mit der drastischen Absenkung des Sicherungsniveaus und institutionellen Strukturbrüchen, aber keineswegs mit einem generellen Rückzug des Staates aus Ökonomie und Gesellschaft einhergehen. Was sich herausbildet ist nicht die vom Korporatismus gänzlich befreite pluralistische Marktgesellschaft, sondern ein neuer „schlanker“ Angebots- oder Wettbewerbskorporatismus (Traxler 2001, Rhodes 1998), der durchaus mit der Herausbildung neuer institutioneller Arrangements einhergehen kann. „Indeed, reforming labour market regulation and recasting welfare states may require in most European countries a search for a new type of ‚corporatism‘ rather than its abandonment and, rather than an Anglo-Saxon deregulation of labour market, a readjustment of the ‚continental‘ model to accommodate market pressures with the preservation of social protection and social consensus. Successful economic adjustment of welfare states, may require, in turn, a flexible form of ‚market‘ or ‚competitive‘ corporatism rather than attempted moves in a neo-liberal direction.“ (Rhodes 1998: 178/179).¹¹¹ Dieser Veränderungsprozess erfasst vor allem die staatlichen oder staatsnahen Institutionen der öffentlichen Daseinsvorsorge (Tálos 1998) sowie die Systeme der gesellschaftlichen Arbeitsbeziehungen (Bieling/Deppe 1999, Bieling/Schulten 2002). Prägend sind hier vor allem eine restriktivere Leistungsgewährung, die kostenseitige Konsolidierung der Sozialsysteme (Alber 2002) sowie ein auf die

¹¹⁰ Eine systematische und auf das deutsche Gesundheitssystem bezogene Ableitung des Wandels vom Sozial- zum Wettbewerbskorporatismus findet sich in Abschnitt VI dieser Studie.

¹¹¹ Ausführlicher zur Transformation des Sozial- zum Wettbewerbskorporatismus vgl. Rhodes 2001 und Molina/Rhodes 2002.

Wettbewerbsstärkung der heimischen Unternehmen orientierter Umbau der Institutionen der Kapital-Arbeit-Beziehungen.

Diese „Transformation von Staatlichkeit“ im weiteren, gramscianischen Sinne (Bieling/Deppe 2001, Ziltener 2000) erfasst aber nicht nur das Ensemble der privaten und öffentlichen, „zivilgesellschaftlichen“ Institutionen. Sie korrespondiert zugleich eng mit analogen Veränderungen in den sozialökonomischen Basisstrukturen. Aus regulationstheoretischer Sicht lässt sich dieser Wandel als Übergang von einem industriegeprägten, fordistischen zu einem finanz-(markt)getriebenen, postfordistischen Akkumulationsregime fassen. Sukzessive etabliert sich ein soziales Entwicklungsmodell, in dem die Arbeits-, Betriebs- und Unternehmensorganisation zunehmend durch Strategien der „Vermarktlichung“ und „Entgrenzung“ flexibilisiert, die stoffliche Basis durch die neuen Informationstechnologien geprägt und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sowie die Handlungslogiken der ökonomischen Akteure durch die Spielregeln der Finanzkapitalmärkte strukturiert werden.¹¹²

Die hier kursorisch skizzierten Prozesse der Transformation der sozialökonomischen Basisstrukturen sowie des Staates samt seiner zivilgesellschaftlichen Institutionen sind am Beginn des 21. Jahrhunderts längst nicht abgeschlossen. Gleichwohl werden Entwicklungsrichtung und Konturen des neuen Entwicklungsmodells und seiner ökonomischen und institutionellen Konfigurationen allmählich sichtbar. Betrachtet man diesen politisch vermittelten Umbauprozess im Einzelnen so wird deutlich, dass sich der Wettbewerbsstaat (zumindest in den korporatistisch geprägten Wohlfahrtsstaaten Europas) weniger als umfassend entstaatlichender Akteur, sondern durchaus auch als Geburtshelfer eines neuen Entwicklungsmodells betätigt, das sich durchaus vom angeblich weitgehend entstaatlichten neoamerikanischen Modell unterscheidet. Mehr noch: Im Kern stellt dieser Wandel der institutionellen Arrangements in Richtung eines wettbewerbskorporatistischen Regulationsmodells den Versuch des „rheinischen Kapitalismusmodells“ bzw. seines Institutionensystems dar, auf den externen, durch Globalisierung und Europäische Integration hervorgerufenen Druck in einer Art zu reagieren, die mit den eigenen Traditionslinien übereinstimmt und sich vom „neoamerikanischen Modell“ durchaus merklich absetzt (Albert 2001). Den Imperativen des Systemwettbewerbs zwischen den kapitalistischen Regulierungsmodellen soll offensichtlich Rechnung getragen werden, ohne sich mit Haut und Haar auf die Abwärtsspirale eines kompetitiven Deregulierungs- und Privatisierungswettlaufs mit seinen Gefahren für den gesellschaftlichen Konsens und die soziale Kohäsion auszuliefern.¹¹³

Dieser Wechsel des politisch-institutionellen Regimes bedarf eines entsprechenden Wandels in den normativ-sozialkulturellen Leitbildern. Die Sozialkultur des keynesianischen Wohl-

¹¹² Zum neuen Akkumulationsregime siehe Hufschmid 1999, Aglietta 2000 und Boyer 2001, zu den Veränderungen im Arbeits- und Produktionsmodell siehe die Beiträge in Minssen 2000 und Dostal/Kupka 2001.

¹¹³ Natürlich sind in den Institutionen der EU auch Vertreter anderer strategischer Linien vertreten. Zu ihnen gehört etwa der für Binnenmarkt-Fragen zuständige EU-Kommissar Frits Bolkestein, der die Umsetzung der strategischen Ziele der Lissabonner Strategie nur im Wege der Überwindung des traditionellen Sozialmodells für möglich hält: „Wenn (...) Europa wirklich zur kompetitivsten und modernsten Wirtschaftszone werden will, muss es das bequeme Umfeld des Rheinland-Modells verlassen und sich den härteren Bedingungen der angelsächsischen Kapitalismusform annähern, wo die Erträge größer sind, aber auch die Risiken.“ (Bolkestein 2002).

fahrtsstaates mit ihrer Anerkennung von marktkorrigierendem Staatsinterventionismus und garantierten Arbeits- und Sozialrechten erweist sich schnell als nicht kompatibel mit den Spielregeln des neuen Entwicklungsmodells. Das gilt insbesondere für den klassischen Begriff sozialer Solidarität als sozialstaatlicher Basisnorm. Auch das neue Modell beruft sich auf Solidarität, doch der Solidaritätstypus, der die soziale Bindekraft des wettbewerbskompatiblen Gesellschafts- und Staatsmodells stiften soll, hat seine Sperrigkeit gegenüber Markt und Wettbewerb eingebüßt und unterscheidet sich grundlegend von dem der traditionellen Wohlfahrtspolitik. „In trying to adapt the new economic circumstances, national communities seek to defend their solidarity, less through protection and redistribution than through *joint competitive and productive success* – through politics, not *against* markets, but *within* and *with* them, gradually replacing *protective* and *redistributive* with *competitive* and *productive* solidarity.“ (Streeck 2000: 252; Hervorh. im Orig.) In diesem neuen Leitbild werden also sozialer Schutz und Umverteilung als kollektive Ziele wohlfahrtsstaatlich organisierter Solidarität durch die Ziele der Produktivitätssteigerung und Wettbewerbsstärkung ersetzt. Dem Übergang vom Sozial- zum Wettbewerbskorporatismus entspricht der Übergang von der Umverteilungs- zur „Wettbewerbssolidarität“; „deren Ziel das Überleben der Gemeinschaft im internationalen Markt durch Verstärkung bestehender komperativer Vorteile und Verbesserung ihrer Fähigkeit und der ihrer Mitglieder ist, sich im Wettbewerb zu behaupten“ (Streeck 2001: 159). Es ist schnell evident, dass eine mit dieser Zielsetzung konzipierte Politik sich nicht nur in Nuancen, sondern in ihrer grundlegenden strategischen Absicht von der klassischen Sozialpolitik des keynesianischen Wohlfahrtsstaates unterscheiden muss. „Einer solchen, vom Ethos des Marktes durchtränkten und überformten Sozialpolitik“ sind unter anderem die folgenden Eigenschaften und Ziele eigen¹¹⁴:

- sie sucht die soziale Integration auf die Disziplin des Marktes statt des Nationalstaates zu gründen und setzt dabei nicht mehr auf De-Kommodifizierung der Arbeitskraft, sondern im Gegenteil auf ihre Re-Kommodifizierung;
- sie bedient sich in weiten Bereichen des Marktes als ökonomischem und sozialem Steuerungsmechanismus;
- sie wird letztlich vor allem als produktivistische Infrastrukturpolitik konzipiert und legitimiert sich primär über ihre wettbewerbs- und produktivitätssteigernde Funktion;
- sie setzt nicht auf einen umverteilenden Ausgleich zwischen Arm und Reich sondern auf Chancengleichheit bei Markteintritt, zielt mithin nicht auf eine Korrektur der Marktergebnisse, sondern auf eine Angleichung der Ausstattung der Marktteilnehmer, um soziale Härten vermeiden zu könne.
- sie ersetzt auf normativer Ebene „Gerechtigkeit“ durch „Fairness“ und definiert diese als die Ermöglichung aussichtsreicher individueller Marktbeteiligung;

Damit wandelt sich Wohlfahrtsstaatspolitik grundlegend: im ökonomischen Sektor von einem Projekt der Bändigung und Korrektur des kapitalistischen Marktes und insbesondere seiner

¹¹⁴ Die hier benannten Aspekte beziehen sich auf die Beschreibung „wettbewerbssolidarischer“ Sozialpolitik, wie sie Wolfgang Streeck vorgenommen hat (2000 und 2001); er kann nicht nur als einer der profiliertesten, soziologischen Analysten, sondern auch als einer der engagiertesten, politischen Protagonisten des „wettbewerbssolidarischen“ Umbaus des deutschen Wohlfahrtsstaates gelten.

arbeitsmarkt- und verteilungspolitischen Resultate zu einem Projekt der Förderung und Deregulierung des Marktes; im gesellschaftlichen Sektor von einem Projekt staatlich vermittelter Sozialintegration zu einem Projekt der wettbewerbskompatiblen Formierung der Gesellschaft; und im politischen Sektor von einem Projekt der Formulierung und Implementierung sozialstaatlicher Politikprogramme zur politischen Förderung gesellschaftlicher und betrieblicher „Wettbewerbs- und Produktivitäts“-Koalitionen.¹¹⁵ Kurzum: die neue Sozialpolitik versteht sich nicht mehr als „Politics against Markets“ (Esping-Anderson 1985), sondern als Politik für Markt und Wettbewerb.

2.2 *Vom alten zum Neuen Sozialmodell auf europäischer Ebene*

Die Neudefinition des gesellschaftspolitischen Gehalts von Solidarität und die entsprechende Konstituierung eines wettbewerbskorporatistischen Regulierungsmodells in den Nationalstaaten haben auch weitreichende Konsequenzen auf der europäischen Ebene. „The details of this process (...) involve(s) nothing less than a deep redefinition of the ‚European social model‘ and of the ideas and practices of solidarity inherent it.“ (Streeck 2000: 252). Die nationalen Entwicklungen werden durch einen Prozess befördert, der auf europäischer Ebene ebenfalls nicht auf eine schlichte Deregulierung, sondern eher auf die Implementierung eines neuen Regulierungsmodells setzt, in dessen Verlauf neue institutionelle Arrangements und Politikfelder entstehen. Dies jedenfalls, wenn und wo die Implementierung neuer Regulierungsmechanismen, etwa in Form neuer Verhandlungssysteme, der übergeordneten Zielsetzung förderlich ist. Dies schien in den Feldern der Fiskal-, Wirtschafts-, Beschäftigungs- und nun eben auch der Gesundheitspolitik der Fall gewesen zu sein. Über den beschriebenen Typus einer „koordinierenden Regulierung“ entstanden, trotz aller Unterschiede im „Härtegrad“ der Koordinierungsverpflichtungen, neue, ähnlich strukturierte Politikfelder mit benennbaren Akteuren, Verhandlungsregularien und Politikinhalten.

Insgesamt können die neu entstandenen Politikfelder als Bausteine eines neuen Entwicklungsmodells bewertet werden, das mit einer Neubestimmung des Sozialen in Europa einhergeht. So wie auf nationaler Ebene das keynesianisch-sozialinterventionistische Wohlfahrtsregime zunehmend durch das Modell des wettbewerbskorporatistischen Wirtschaftsstaates verdrängt wird, so weicht das alte, am traditionellen keynesianischen Wohlfahrtsregime orientierte Europäische Sozialmodell einem neuen, das die nationale wettbewerbspolitische Restrukturierung durch entsprechende Maßnahmen auf europäischer Ebene flankiert und fördert. Die Lisboner Strategie stellt gleichsam die europapolitische Ausformulierung der Strategie eines „Dritten Weges“¹¹⁶ dar, die nicht nur das Leitbild und die politische Praxis der sozialdemokratischen nationalen Sozialstaatspolitik erheblich verändert (Alber 2002), sondern auch ein

¹¹⁵ Verwiesen sei hier auf die institutionalisierten gesellschaftlichen „Sozialpakete“ in den meisten Kernstaaten Europas, mit denen die Nationalstaaten versuchten, ihre globalisierungsbedingten Einbußen an Handlungsfähigkeit in der Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungspolitik zurückzugewinnen (Urban 1998a und 2000, Hassel 2000) und auf die betrieblichen Wettbewerbskoalitionen, mit denen global agierende Unternehmen auf den externen Wettbewerbsdruck reagierten (Schulten 2000, Bieling/Schulten 2002); beiden Entwicklungen kommt beim Übergang vom Sozial- zum Wettbewerbskorporatismus eine zentrale Funktion zu.

¹¹⁶ Die klassischen Texte der Ausformulierung der Strategie des „Dritten Weges“ sind Giddens 1997 und 1999, sowie für Deutschland Hombach 1998, seine politisch-strategische Übersetzung fand dieses Konzept vor allem im „berühmt-berüchtigten“ „Schröder/Blair-Papier“ (1999).

Neues Europäisches Sozialmodell konzipiert hat¹¹⁷. Das alte Europäische Sozialmodell lehnte sich in seinen normativen Orientierungen und seinem institutionellen Design stark an die keynesianischen Wohlfahrtsregime auf nationalstaatlicher Ebene an. Ein aktiver, wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Interventionismus, ausgebaute soziale Sicherungssysteme, Modelle einer autonomen Selbstregulierung der Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit und schließlich eine relativ umfassende Gewährung staatlicher Sozialtransfers wurden als Formen einer Institutionalisierung des sozialen Ausgleichs verstanden. Dieses Ensemble aus sozialstaatlichen Institutionen, sozialen Bürgerrechten und einem „staatlichen Interventionismus in sozialpolitischer Absicht“ (Aust/Leitner/Lessenich 2002: 279) wurden als Ausdruck der öffentlichen Verantwortung für die soziale Wohlfahrt der Bürger verstanden. Aust/Leitner/Lessenich skizzieren das alte europäische Sozialmodell wie folgt: „Dieses europäische System des institutionalisierten sozialen Ausgleichs ist gekennzeichnet durch Besonderheiten

- der sozialen Sicherung (universalistische Staatsbürgerversorgung- bzw. quasi-universalistische Sozialversicherungssysteme mit hohem Dekommodifizierungsgrad);
- der Arbeitsmarktregulierung (staatlich und/oder verbandlich kontrollierte Arbeits- und Entlohnungsbedingungen mit Dominanz des Flächentarifvertrages);
- der Einkommensverteilung (relativ egalitäre primäre und sekundäre Einkommensverteilung aufgrund redistributiver arbeits- und sozialpolitischer Regulierungen); sowie
- der institutionalisierten Gerechtigkeitsvorstellungen (der Idee einer öffentlich gewährleisteten Umverteilungssolidarität verpflichtetes normatives Selbstverständnis).“ (Aust/Leitner/Lessenich 2002: 279-280).

Im Prozess der wettbewerbspolitischen Restrukturierung Europas hat dieses Konzept jedoch seine Leitbildfunktion eingebüßt. Nachdem in den 90er Jahren in vielen Staaten der EU sozialistisch-sozialdemokratisch geführte oder dominierte Regierungsmehrheiten aus den Wahlen hervorgingen, gewann eine politische Orientierung an Bedeutung, „die ihren Ausgang in den Ideen und Konzeptionen des ‚dritten Weges‘ der Sozialdemokratie in Europa“ fand (Aust/Leitner/Lessenich 2002: 289).¹¹⁸ Diese „neusozialdemokratische Strategie“ basiert auf

¹¹⁷ Aust/Leitner/Lessenich unterscheiden faktisch zwei Bedeutungen des Terminus „Europäisches Sozialmodell“, die aus politikwissenschaftlicher Sicht zugleich zwei unterschiedliche Analyseperspektiven enthalten. Zum einen meint der Terminus Europäisches Sozialmodell ein in den einzelnen europäischen Ländern real existierendes Gesellschaftsmodell, das auf historisch gewachsenen Gemeinsamkeiten der europäischen Gesellschaften beruht; zum anderen verstehen sie unter dem Europäischen Sozialmodell ein integrationspolitisches Projekt, „ein politisch-ideologisches Konstrukt (...), das europäische Gemeinsamkeiten definiert und propagiert, die erst noch zu realisieren wären“ (2002: 273). Das Neue Europäische Sozialmodell der neuen Sozialdemokratie, von dem im folgenden die Rede ist, wird gerade als ein solches politisch-ideologisches Konstrukt verstanden, dem allerdings in Form eines politikstrukturierenden Leitbildes hohe praktische Relevanz zukommt.

¹¹⁸ Diese Konzeption setzte sich im innersozialdemokratischen Machtkampfes gegenüber einer, eher an den Positionen der klassischen Sozialdemokratie orientierten Strategie durch, die als „Eurokeynesianismus“ charakterisiert und durch folgende Strategieelemente geprägt wurde: „(...) eine makroökonomische Wachstumspolitik auf europäischer Ebene vor allem über eine expansive Geldpolitik der EZB, die Verhinderung von Steuer- und Sozialdumping durch rechtlich verbindliche europäische Richtlinien, die Einführung qualifizierter Mehrheitsverfahren in der EU-Steuerpolitik und - bei Aufrechterhaltung des wohlfahrtstaatlichen Sicherungsniveaus - die Stärkung der aktiven beschäftigungspolitischen Maßnahmen mit einem Schwerpunkt auf dem Kampf gegen die Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit. Nach außen soll diese Politik ergänzt werden durch eine Reform der internationalen Finanzmärkte mit dem Ziel ihrer besseren politischen Kon-

einem grundlegend veränderten Verständnis der Rolle des Marktes (vor allem des Prinzips des Wettbewerbs)¹¹⁹ und Wohlfahrtsstaates. In explizierter Hinwendung zu liberalen Positionen gilt der weitgehend unregulierte Markt gegenüber einer keynesianisch orientierten Makropolitik a priori als der effizientere Allokationsmechanismus. Der wirtschafts- und sozialpolitische Interventionismus sowie die marktkorrigierenden und umverteilenden Funktionen der sozialen Sicherungssysteme des traditionellen Wohlfahrtsstaates erscheinen aus dieser Perspektive nicht mehr als notwendige Korrekturen einer von sich aus sozial polarisierenden Marktlogik, sondern als Hindernisse auf dem Weg zur unabdingbaren Anpassung des europäischen Entwicklungsmodells an die Zwänge der Globalisierung und das neue, wettbewerbspolitische Leitbild. Kurzum: Der „staatliche Interventionismus in sozialpolitischer Absicht“ des alten Europäischen Sozialmodells wird im neuen Sozialmodell durch einen „staatlichen Interventionismus in wettbewerbspolitischer Absicht“ ersetzt. Auch hier stellt nicht ein allgemeiner Staatsrückzug, sondern ein inhaltlich neu ausgerichteter Staatsinterventionismus den zentralen Bezugspunkt eines politisch organisierten Modellwechsels dar, an dessen Ende ein Entwicklungspfad für Europa stehen soll, der sich in höherem Maße als der alte mit den Zwängen der veränderten ökonomischen Umwelt kompatibel zeigt. Die Kerndifferenz zwischen beiden Modellen dürfte wohl darin liegen, dass das Traditionsmodell seine Legitimation aus der für unabdingbar erachteten Regulierung und Bändigung der nationalen Märkte und der Standortkonkurrenz bezog, während im „europapolitischen Integrationsprojekt der neuen Sozialdemokratie (...) die Bedingungen des Regimewettbewerbs nicht nur anerkannt, sondern auch normativ gerechtfertigt und zum politischen Programm erhoben werden.“ (Aust/Leitner/Lessenich 2002: 293).

In dem Maße aber, in dem der Regimewettbewerb normativ legitimiert und insbesondere die wohlfahrtsstaatliche Politik in seinen Dienst gestellt werden, ändern sich zwangsläufig auch die inhaltlichen Vorstellungen über die notwendige Modernisierung des Europäischen Sozialmodells. Entsprechend ist das Leitbild dieses „neuen Integrationsprojektes“ durch politische Zielsetzungen geprägt, die dem alten Entwicklungsmodell vielfach geradezu zuwider laufen: So wird *erstens* der dekommodifizierenden Wirkung der tendenziell universellen Sicherungssysteme in den EU-Staaten eine „Politik der Aktivierung“ und „Rekommodifizierung“ durch die Rücknahme vorhandener Sicherungsniveaus und die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen entgegengesetzt (Alber 2002). *Zweitens* gewinnen Strategien einer umfassenden Flexibilisierung der Arbeitsmarktbeziehungen etwa durch die Lockerung von Kündigungsschutzbestimmungen, die Förderung von Niedriglohn-Beschäftigung und die Flexibilisierung

trolle (z. B. über die sogenannte Tobin-Tax).“ (Aust/Leitner/Lessenich 2002: 288). Nicht ganz zu Unrecht wurde der Konflikt zwischen diesen beiden strategischen Projekten als ein zweiter Revisionismusstreit der Sozialdemokratie am Beginn des 21. Jahrhunderts bezeichnet (Merkel 2000).

¹¹⁹ Dass der nun behaupteten Verträglichkeit der früheren Gegensätze von Markt/Gerechtigkeit und Wettbewerb/Solidarität nach wie vor etwas Paradoxes innewohnt, kommt nicht zuletzt in den eingeführten „terminologischen Innovationen“ in der Rhetorik der wissenschaftlichen Vordenker dieser Konzeption zum Ausdruck. Sie arbeiten sich nicht länger mühsam an der Dialektik zwischen diesen Antipoden ab, sondern behaupten bzw. empfehlen schlicht ihre friedliche Koexistenz. So müsse sich der traditionelle Sozialstaat, der bisher auf die Zivilisierung des Wettbewerbs ausgerichtet war, in einen „wettbewerbsfähigen Sozialstaat“ (Scharpf 1999: 175) und die bisher Wettbewerb suspendierende traditionelle Solidarität zur „Wettbewerbs-solidarität“ (Streeck 2000) wandeln. Hätte die Politikwissenschaft früher davon erfahren, dass sich beide Welten so einfach unter einen Hut bringen lassen, wären ihr lange und mühselige Diskurse erspart geblieben.

tariflicher Entgeltbestimmungen an Bedeutung. Und schließlich soll *drittens* das Leitbild der Umverteilungssolidarität in den sozialen Sicherungssystemen und der staatlichen Transferpolitik durch das Prinzip der „Gewährung sozialer Chancengleichheit“ ersetzt werden.

Hinter der Aufweichung arbeitsrechtlicher und sozialpolitischer Mindeststandards und dem Abschied von einer wohlfahrtsstaatlichen Umverteilungspolitik verbirgt sich nicht nur ein paradigmatischer Wechsel im Solidaritätsverständnis, sondern auch in den politikanleitenden Gerechtigkeitsvorstellungen. Das neue Modell nimmt Abschied von (verteilungs)konfliktintensiven Wertvorstellungen und Politikzielen, die sich in der Tat gegenüber einer nun dominierenden Logik des Wettbewerbs als sperrig erweisen, und ersetzt diese durch eine „neue Architektur legitimer Ungleichheiten“ (W. Streeck, zit. nach Scharpf 1999: 175). Die im traditionellen Europäischen Kapitalismusmodell gegenüber dem „neoamerikanischen Kapitalismusmodell“ (Albert 2001) recht egalitäre Verteilung von Einkommen, Vermögen und sozialen Lebenschancen wird mit Blick auf die für notwendig erachteten Produktivitäts- und Wettbewerbssteigerungen eher als hinderlich denn als förderlich bewertet. Die politisch gewollte oder zumindest als akzeptabel hingegenommene Repolarisierung der gesellschaftlichen Verteilungsverhältnisse findet erst dort ihre Grenze, wo die gesellschaftliche Kohäsion gefährdet scheint.¹²⁰ In der Übernahme der Vorstellung sozialer Ungleichheit als einem akzeptablen und produktivitätsfördernden Stratifikationsmuster entwickelter Marktgesellschaften kommt auf der normativen Ebene eine gewisse, gleichwohl asymmetrische Konvergenz zwischen den konkurrierenden Kapitalismusmodellen zum Ausdruck, die Michel Albert als „Amerikanisierung des rheinischen Modells“ bezeichnet hat (Albert 2001: 1454-1458). Ob sich das Neue Europäische Sozialmodell unter dem Druck des globalen „Shareholder-Value-Regimes“ weiter dem neoamerikanischen Modell annähern oder ob es den skizzierten „Dritten Weg“ zwischen diesem und dem alten Europäischen Sozialmodell beschreiten wird, wird die Zukunft zeigen müssen.

¹²⁰ Zu Recht weist Birgit Mahnkopf darauf hin, dass die hier deutlich werdende Neuinterpretation der „sozialen Frage“ eine Annäherung an die Vorstellung produktivitätsfördernder sozialer Ungleichheiten beinhaltet, gegenüber der sich die traditionelle Sozialdemokratie mit ihren Vorstellungen von Gerechtigkeit stets in strikter Opposition befand (Mahnkopf 2000). Wolfgang Merkel sieht dabei – durchaus zustimmend – in dieser neuen Wertschätzung „produktivitätsfördernder Ungleichheiten“ eine Etappe in einem seit über hundert Jahre andauernden kontinuierlichen Prozess der politischen Deradikalisierung in der europäischen Sozialdemokratie: „Betrachtet man das 20. Jahrhundert aus der Vogelperspektive, lässt die europäische Sozialdemokratie eine klare Linie erkennen: Sie verläuft von der radikalen Ablehnung der bürgerlich-kapitalistischen Ordnung, der Abschaffung des Privateigentums an Produktionsmitteln über die Akzeptanz einer wohlfahrtsstaatlich gebändigten und keynesianischen gesteuerten Marktwirtschaft bis hin zur Anerkennung gesellschaftlicher Ungleichheit als legitimes und ökonomisch-funktionales Stratifikationsmuster hochentwickelter Marktgesellschaften unter Bedingungen globaler ökonomischer Transaktionen. Damit lässt sich über hundert Jahre ein kontinuierlicher Prozess der politischen Deradikalisierung erkennen.“ (2000: 99). Darüber, wo diese Linie wohl enden mag, stellt Merkel – vorsichtshalber (?) – keine Überlegungen an.

V. Mögliche Implikationen für Reformdebatte und -prozess im deutschen Gesundheitssystem

1. *Europäisierung und nationaler Wandel in der Gesundheitspolitik*

Wie bereits ausgeführt wird in der hier präsentierten Sicht der Dinge von einer komplexen, wechselseitigen Beeinflussung zwischen der Herausbildung der nationalen Wettbewerbskorporatismen und der wettbewerbspolitischen Restrukturierung des Raumes Europa ausgegangen. Die Wirkungskette verläuft in beide Richtungen, von der nationalen auf die europäische Ebene und umgekehrt. Das heißt auch: So wie die Transformation der Nationalstaaten die Verlaufsform der europäischen Integration mitprägt, so wirkt diese auf den Umbau der Sozialsysteme in den Mitgliedsstaaten zurück.¹²¹ Dies gilt natürlich auch mit Blick auf das politische Integrationsprojekt, das sich hinter dem Neuen Europäischen Sozialmodell verbirgt. Mit seiner strategischen Ausrichtung und Dynamik dürfte es den wettbewerbspolitischen Umbau der nationalen Wohlfahrtssysteme beschleunigen. Plausibel wäre insbesondere ein Wirkungszusammenhang zwischen den nationalen Wohlfahrtsregimen und dem Neuen Europäischen Sozialmodell dergestalt, dass die Etablierung des Letzteren insbesondere den Druck auf marktregulierende, redistributive und Egalität stiftende Strukturelemente der traditionellen Wohlfahrtsregime in den Mitgliedsstaaten verstärkt (so etwa: Streeck 1998, Scharpf 1999, Aust/Leitner/Lessenich 2002)

Ob dies auch mit Blick auf die Entwicklung des deutschen Gesundheitssystems der Fall sein wird, ist noch nicht ausgemacht, aber durchaus wahrscheinlich. Entsprechende Anpassungszwänge aus Europa würden im deutschen System auf eine Entwicklung treffen, die bereits im Gange und die unabhängig von Veränderungen auf der europäischen Ebene entstanden ist. Seit gut zwei Jahrzehnten lassen sich immer neue Kostendämpfungs- und Strukturreformen in der Gesundheitspolitik beobachten, die sowohl auf die Reduzierung der Gesundheitskosten als auch auf eine Neuausrichtung der institutionellen Konfigurationen im Gesundheitswesen zielen (Berg 1986, Paffrath/Reiners 1987, Deppe 2000). In diesem Zusammenhang lässt sich ein Umbau des Regulierungsmodells beobachten, der grosso modo zwar mit ordnungs- und steuerungspolitischen Uneindeutigkeiten einhergeht (Gerlinger 2002a), durchaus aber auch Momente einer wettbewerbskorporatistischen Formierung und Regulierung aufweist (Urban 2001). Welche konkrete Form dürfte aber nun die „funktionale Verflechtung von europäischer Integration und nationaler Sozialpolitik“ (Leibfried 2000: 81) in der deutschen Gesundheitspolitik annehmen; in welche Richtung drängt der politisch-institutionelle Wandel im deutschen Gesundheitssystem, der durch die Europäisierung der Gesundheitspolitik befördert wird? Die hier zu analysierenden Interdependenzen sind vielfältig und bedürften zweifelsohne einer ausführlicheren Analyse, als sie im Rahmen der vorliegenden Studie erwartet werden

¹²¹ Siehe etwa Ziltener (1999, 2000), der auf das Zusammenspiel zwischen den Transformationen auf nationalstaatlicher und europäischer Ebene im Rahmen seiner These vom „Strukturwandel der europäischen Integration“ verweist. Ziltener unterscheidet „idealtypisch zwei Integrationsweisen (...), die historisch mit jeweils spezifischen Formen von Staatlichkeit korrespondieren.“ (2000: 85). Während die „Monnet'sche Integrationsweise“, die sich bis etwa Mitte der 1970er Jahre herausgebildet habe, mit der keynesianisch-korporatistischen Staatlichkeit in den Mitgliedsstaaten korrespondiere, habe sich seit Ende der 1970er Jahre eine „wettbewerbsstaatliche Integrationsweise“ herausgebildet, die, hier folgt er einer These Bob Jessops (1997), in Verbindung mit dem Übergang vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zu einem „Schumpeterianischen Leistungsstaates“ auf nationaler Ebene stehe.

kann. In einer ausgreifenden und systematischen Betrachtung müssten vor allem die diversen Spezifika des deutschen Gesundheitssystems Berücksichtigung finden. Der externe Veränderungsdruck trifft hier auf eine institutionelle und machtpolitische Konfiguration, in der auf Reformambitionen jeglicher Art relativ stabile institutionelle Blockaden und machtvolle Veto-Player warten (vgl. dazu Mayntz 1990, Rosewitz/Webber 1990, Alber 1992, Thurner/Kotzian 2001). Als solche institutionellen Restriktionen gelten etwa der Zwang zu parteienübergreifenden Regierungskoalitionen aufgrund des deutschen Verhältniswahlrechts oder diverse Politikverflechtungsfallen im föderalistischen Regierungssystem; zu den Veto-Playern gehören insbesondere die hoch organisierten Verbände der Leistungserbringer, allen voran der organisierten Ärzteschaft und der pharmazeutischen und medizintechnischen Industrie.

Soll der Zusammenhang zwischen Europäisierung und nationalem Wandel unter den Bedingungen des deutschen Gesundheitssystems systematisch erfasst werden, wäre vor allem nach folgenden Wirkungsketten zu fragen:

1. welche Auswirkungen zeitigt der externe Anpassungsdruck auf die Akteurskonstellationen, genauer: auf die Verteilung von Machtressourcen und die Konstituierung von Strategieoptionen unter den Schlüsselakteure des Systems (Verbände der Krankenkassen, der Leistungserbringer sowie auf die staatlichen Akteure der Bundes- und Landesebenen);
2. mit welchen Auswirkungen auf die normativen Ansprüche, die die gesellschaftlichen Erwartungen an eine Reform des Gesundheitssystems prägen, ist zu rechnen;
3. welche Auswirkungen dürfte die Europäisierung der Gesundheitspolitik auf das institutionelle Regulierungsmodell, also das verbändekorporatistisch geprägte System der sozialen Selbstverwaltung haben, das „im Schatten staatlicher Hierarchie“ (Fritz W. Scharpf) die Ressourcenallokation im Gesundheitssystem mittels Verträgen politisch steuert; und schließlich
4. welche Auswirkungen dürfte alles dies auf die Qualität, insbesondere auf Effektivität und Effizienz der gesundheitspolitischen Versorgung der Bevölkerung haben.

Insbesondere die Stabilitäten und Dynamiken in den Akteurskonstellationen und den institutionellen Arrangements prägen den politisch-institutionellen Filter, durch den der externe Anpassungsdruck absorbiert und kanalisiert wird und durch den die institutionelle Verarbeitung ihre „nationale Färbung“ erhält.¹²² Mit den folgenden Ausführungen sollen einige erste

¹²² Eine ausgesprochen optimistische Prognose ließe sich mit den Annahmen wagen, mit denen Rieger/Leibfried die Wechselwirkungen zwischen Globalisierung und Europäischer Marktintegration auf der einen und der Entwicklung des deutschen Sozialstaates auf der anderen Seite zu erklären und vorherzusagen suchen. Sie setzen hohe Erwartungen in einen demokratischen Abwehrmechanismus. Da sich auch Maßnahmen des Abbaus sozialer Standards infolge des externen Markt- und Wettbewerbsdruck in Form von Gesetzen durchsetzen müssen, für die in Wahlen gesellschaftliche Mehrheiten notwendig sind, dürften allzu negative Entwicklungen zu Lasten der Bevölkerungsmehrheiten an entsprechenden Wählerreaktionen scheitern. „Trotz der globalen Marktwirtschaft bestimmen also immer noch die binnengesellschaftlichen Verhältnisse die politischen Antworten auf die neuen Herausforderungen und damit auch die Gesetzgebung. Die demokratische Ordnung sorgt dafür, dass es Wahlen sind, die mit ihrem rein numerischen Kalkül die Richtung der gesellschaftlichen Entwicklung entscheiden.“ (Rieger/Leibfried 2001: 334) Diese Auffassung verträgt sich in den erwarteten Politikergebnissen recht gut mit den diversen Theoremen, die auf die Beharrungskräfte sozialstaatlich-institutioneller Strukturen und die relative Konstanz der Leistungsniveaus verweisen und die in den 80er Jahren in der internationalen Debatte in der These von der „Irreversibilität des Wohlfahrtsstaates“ zugespitzt wurde. (grundlegend dazu: Therborn/Roebroek 1986); und auch für Deutschland vertreten empi-

Schlaglichter auf die möglichen Implikationen der Europäisierung der Gesundheitspolitik auf die Reformdebatten und -prozesse in Deutschland geworfen werden. Für ein solches Unterfangen scheint zunächst ein Umstand besonders interessant, der in der Analyse anderer Politikfelder zu Tage gefördert wurde. Er könnte sich mit Blick auf die Reform des Gesundheitswesens als relevant erweisen. Es handelt sich dabei um das Phänomen, dass offensichtlich von der voranschreitenden Verflechtung nationaler und europäischer Arenen und Politikprozesse positive Auswirkungen auf die „Reformfähigkeit“ nationaler Systeme bzw. Politikstrukturen ausgehen kann.¹²³ Die steigende Komplexität politischer Prozesse infolge der voranschreitenden Politikverflechtungen im europäischen Mehrebenen-System muss demnach keineswegs Blockadegefahren und politischen Immobilismus fördern. So hat Susanne K. Schmidt (2002) jüngst in einer Analyse der Auswirkungen der europäischen Integration auf die Regulierung des Versicherungswesens und des Straßengüterverkehrs in Deutschland gezeigt, wie einige Akteure bzw. Akteursgruppen die Wechselwirkung des europäischen mit dem nationalen Politikprozess strategisch nutzen konnten, „um ihre Verhandlungsposition zu verbessern und bestehende Vetokoalitionen zu umgehen.“ (Schmidt 2002: 7) Schmidt versucht in ihrer Studie zu zeigen, wie die Verknüpfung des nationalen mit dem europäischen politischen System die Handlungsoptionen nationaler politischer Akteure verändert. „Im europäischen Mehrebenensystem (...) können manche Akteure bestehende nationale institutionelle Restriktionen umgehen und so die Durchsetzungsmöglichkeiten ihrer Interessen steigern. Für das bundesdeutsche politische System bedeutet das, dass bisherige, institutionell gestützte Vetokoalitionen aufgebrochen werden. Die zusätzliche Verflechtung mit der EU fördert so den Wandel.“ (Schmidt 2002: 7)

Möglich wird diese interessenpolitische Instrumentalisierung der vertikalen Verflechtung von Politikfeldern durch die Spezifika des Integrationstyps, auf die (weiter oben) schon im Zusammenhang mit der Europäisierung der Gesundheitspolitik verwiesen wurde. Gemeint ist hier der Umstand, dass es sich bei dieser Europäisierung nicht um eindimensionale Prozesse handelt, in denen etwa ein Souveränitätstransfer von der nationalen auf die europäische Ebene stattfindet. Ebenfalls erweist sich eine Vorstellung als unzulänglich, die von einem einseitigen Druck von der europäischen Ebene auf die Mitgliedstaaten ausgeht. Beide Auffassungen übersehen den interdependenten Charakter der voranschreitenden Verflechtungsprozesse und die wechselseitige Beeinflussung nationaler wie transnationaler Prozesse. Damit übersehen

risch informierte Studien die These, dass die Volksparteien CDU und CSU offenbar nicht zuletzt aus Rücksicht auf ihre breit gestreute Wählerklientel den Sozialstaat in der „Ära Kohl“ mehr um-, als abgebaut hätten (Alber 2000). Gleichwohl kann mittlerweile nicht mehr übersehen werden, dass es im Zuge des Übergangs vom Wohlfahrts- zum Wettbewerbsstaat zu einem qualitativ einschneidenden Abbau (heute mitunter höflich als „Rückbau“ bezeichnet) des Sozialstaates gekommen ist (Borchert 1995, Seeleib-Kaiser 2001, Siegel 2002), der zwar einer eigenen Politiklogik zu folgen scheint (siehe dazu Paul Piersons (1996, 2001) These von der „New Politics of the Welfare State“ und die mitunter kritische Auseinandersetzung mit ihr in Siegel 2002, Toft 2003), gleichwohl aber ihrerseits bereits zu massiven sozialen und ökonomischen Konsequenzen geführt hat (Atkinson 1999). Vor dem Hintergrund dieser Studien sowie der weiteren vielfältigen Nachweise zunehmender Polarisierungen in der Einkommens-, Vermögens- und sozialen Chancenverteilung dürfte ein nüchterner Blick auf die Entwicklung in Deutschland die Hoffnung auf die Verlässlichkeit des demokratischen Abwehrmechanismus' gegen gesellschaftliche und politische Fehlentwicklungen allerdings in engen Grenzen halten. Ob dieses „Rolling Back the Welfare State“ (Atkinson) jedoch immer eine unausweichliche Notwendigkeit der Europäisierung bzw. Globalisierung war, ist selbstredend eine gänzlich andere Frage.

¹²³ Womit zunächst einmal noch nichts über die Richtung und die Inhalte der Reformen gesagt ist.

sie zugleich, dass die Akteure in den nationalstaatlichen Arenen durch diese Verflechtungen keineswegs immer an Handlungsoptionen verlieren, sondern unter Umständen ihre Handlungsfähigkeit ausbauen können. „Mitgliedstaatliche Akteure sind nicht nur maßgeblich am Zustandekommen europäischer Regeln beteiligt, Akteure auf der nationalen Ebene nutzen auch den durch die EU-Mitgliedschaft veränderten institutionellen Rahmen als Opportunitätsstruktur, um Interessen durchzusetzen, die im rein nationalen Kontext gescheitert wären.“ (Schmidt 2002: 5)

Gleichwohl weist die Fähigkeit der europäischen Politikverflechtung, als Reformkatalysator zu wirken, eine deutliche Schlagseite auf. Die hier herangezogene Untersuchung zum Versicherungswesen wie zum Straßengüterverkehr zeigt, dass nur die Reformmaßnahmen, die der deregulierenden Stoßrichtung des gesamten Integrationsprojektes folgen, einen Schub erhalten. „Aufgrund der einseitigen Ausrichtung des Europäischen Vertragswerkes kann dieses eher dazu genutzt werden, nationale Regulierungen zu Fall zu bringen als zusätzliche Regulierungen einzufordern. Insofern wird nur die Durchsetzung von bestimmten Akteursinteressen gefördert.“ (Schmidt 2002: 26) Im Grunde stellen die von Schmidt geschilderten Entwicklungen die akteurstheoretisch fundierte Beschreibung dessen dar, was in der Integrationsforschung als negative Integration bezeichnet wird. Gemeint ist ein Prozess, der in marktschaffender Absicht nationalstaatliche Regulierungen beseitigt, die der Vertiefung des europäischen Binnenmarktes bzw. der Integration europäischer Teilmärkte als (potenzielle oder manifeste) Hindernisse entgegenstehen könnten. Ein Prozess, der im gesundheitspolitischen Feld mit einer Reihe von Problemen einhergeht. Gleichwohl ist es keineswegs unwahrscheinlich, dass die hier skizzierten Entwicklungen sich auch im deutschen Gesundheitssystem wiederholen könnten. Auch dass deutsche Gesundheitssystem ist durch komplexe Akteurskonstellationen geprägt, in denen vielfältige Vetopunkte existieren; und zugleich existieren auch hier Akteure, die mit ihren Deregulierungs- und Privatisierungsinteressen bisher an den machtpolitischen und institutionellen Widrigkeiten gescheitert sind. Was läge hier näher, als sich in analoger Weise zu den erwähnten Entwicklungen im Versicherungswesen und im Straßengüterverkehr um eine interessenpolitische Instrumentalisierung der voranschreitenden Politikverflechtungen zu bemühen. Die Frage, ob dies der Fall ist, könnte zur Strukturierung der Fragestellungen dienen, mit denen sich das deutsche System analysieren lässt. Im aktuellen Stadium konzentriert sich die über das offene Koordinierungsverfahren transportierte Europäisierung der Gesundheitspolitik vor allem auf die Sammlung, Sichtung und Bewertung von Informationen über die nationalen Gesundheitssysteme, die (vermittelt über den beschriebenen Benchmarking-Prozess) in die politischen Praktiken der nationalen Akteure, insbesondere der Nationalstaaten Eingang finden sollen. Daher soll hier vor allem danach gefragt werden, wie die neuen Informationen aus Europa mit Blick auf die Zukunftschancen des Systems der sozialen Krankenversicherung in Deutschland wirken könnten.¹²⁴ Genauer: werden sie eher die

¹²⁴ Am Beispiel der Alterssicherungspolitik formuliert Martina Eckardt aus einer transaktions-(kosten)ökonomischen Sicht die Hoffnung, dass sich die OMK gerade wegen ihrer Informationsvermittlungsfunktion als Reformbeschleuniger bewähren könnte. Vor allem die zu erstellenden gemeinsamen Benchmarking-Berichte dürften demnach „zu Transaktionskostensenkungen bei der Beschaffung von Informationen über Reformalternativen und ihre Wirkungen in den verschiedenen Alterssicherungssystemen führen. Damit wird auch die Voraussetzung für Länder übergreifende Lerneffekte geschaffen. Spezialisierungsvorteile und damit die Nutzung von Skalenerträgen können durch die Herausbildung von Expertenwissen bzgl. der Reformen und ihrer Wirkungen in verschiedenen Alterssicherungssystemen entstehen. (...) Damit könnte die MOK

politischen Akteure und Reformoptionen stützen, die mit Blick auf die Solidarelemente und die soziale Leistungsqualität des Systems auf einen Erhalt bzw. eine reformpolitische Weiterentwicklung dieser Elemente setzen; oder werden sie Machtressourcen und konzeptionelles Ansehen derjenigen stärken, die in mehr Wettbewerb, Privatisierung und Leistungsdifferenzierung die problemadäquaten Lösungsstrategien für zweifelsohne vorhandene Defizite sehen? Dabei sollen erstere als stabilisierende und zweitere als destabilisierende Implikationen bezeichnet werden. Dass es sich im Folgenden weitgehend um (natürlich begründungspflichtige) Vermutungen handelt, die häufiger als üblich in konjunktivische Aussagen gefasst werden, ergibt sich aus dem Wagnis, das übersichtlichere Gelände der Gegenwart zu verlassen und in die Zukunft zu blicken.

2. *Mögliche stabilisierende Implikationen*

Die Europäisierung der Gesundheitspolitik muss für das deutsche Gesundheitssystem und die Gesundheitspolitik keineswegs unweigerlich und ausschließlich mit Nachteilen verbunden sein. Gerade die deutsche Debatte um die Reform des Gesundheitswesens könnte durch eine europäische Erweiterung positive Impulse erhalten. Dabei sind vor allem die Differenzen, die sich zwischen dem deutschen Gesundheitssystem und dem der EU-Nachbarländer ausfindig machen lassen, von Interesse (dazu etwa: Brandt 2002). Ihre Sichtung und Bewertung könnte im deutschen System vielleicht dazu beitragen, analytische Fehldiagnosen zu korrigieren und überzogene Problembeschreibungen in der öffentlichen Debatte zu entdramatisieren, zugleich aber auch wertvolle Hinweise auf Qualitätsdefizite und Ineffizienzen zu liefern.

2.1 *Entdramatisierungseffekte*

Dies böte sich etwa mit Blick auf die in der deutschen Debatte oftmals als „kostenpolitische Zeitbombe“ apostrophierten Entwicklungstrends in der demographischen Zusammensetzung der Gesellschaft und der Entwicklung des medizinisch-technischen Fortschritts an. Abgesehen davon, dass die mit diesen Entwicklungstrends einhergehenden Kostenimplikationen regelmäßig erheblich überschätzt werden (Glaeske u. a. 2001 und 2002, DIW 2002, Lauterbach/Stock 2001, Kühn 2001), lässt sich mit Blick auf die konkurrierenden Wirtschaftsstandorte in der europäischen Union konstatieren, dass diese mit ähnlichen Problemlagen konfrontiert sind (etwa 2002; Europäische Kommission 2001). Wie hoch immer die Relevanz des Demographie- und Medizintechnologie-Problems für eine nachhaltige Entwicklung des Gesundheitswesens bzw. die Entwicklung seiner Beitragssätze eingeschätzt werden mag, ein komparativer Wettbewerbsnachteil gegenüber den europäischen Konkurrenten lässt sich daraus nicht ableiten. Damit bleibe zwar das etwaige Problem einer abgabenpolitischen Überforderungen von Versicherten und Unternehmen als binnenökonomisches und –gesellschaftliche Problem erhalten. Doch wären Wettbewerbsnachteile des Wirtschaftsstandortes gegenüber den ausländischen Konkurrenzstandorten nicht zu erwarten, dürfte das gesamte Problem in der einschlägi-

(Methode der offenen Koordinierung; der Verf.) zu einer schnelleren Diffusion von erfolgreichen Reformen beitragen, als es im Rahmen des bislang nur rudimentären indirekten Systemwettbewerbs zwischen den Rentensystemen der EU der Fall ist.“ (Eckardt 2002: 201; Hervorh. im Orig.).

gen Wissenschaft, im politischen Diskurs und in den Medien schon die Hälfte seines Schreckens verloren haben.

Zugleich zeigt der Blick auf die Gesundheitssysteme der europäischen Nachbarländer, dass der Kostenanteil der stationären Versorgung in Deutschland weit unterdurchschnittlich (der Anteil der Ärzte an den Gesundheitsberufen hingegen weit überdurchschnittlich) ausfällt. Lag der prozentuale Anteil der Krankenhausaussgaben an den Gesamtkosten des Gesundheitswesens in Deutschland Mitte der 90ziger Jahre bei knapp unter 36 Prozent (West: 35,8 Prozent; Ost: 35,7 Prozent) so lag er in allen anderen Ländern der EU deutlich darüber, wobei insbesondere Dänemark mit einem Anteil von 49,7 Prozent, Österreich mit 48,0 Prozent und Frankreich mit 45,1 Prozent Spitzenplätze einnahmen. (Schneider 1998: 154) Nun ist bei der Interpretation dieser Zahlen freilich Vorsicht geboten. Letztlich bringen die dem stationären Sektor zugeordneten Kostenanteile wohl eher die unterschiedlichen Versorgungsstrukturen und -kulturen sowie die jeweiligen Modelle der Arbeitsteilung zwischen ambulanter und stationärer bzw. ärztlicher und pflegerischer Versorgungsformen als wirkliche Kostenanteile gleicher Versorgungssektoren zum Ausdruck.¹²⁵ Doch differenzierte Vergleiche der Ausgestaltungen der stationären Versorgung und der Position des deutschen Modells in diesen lassen durchaus erkenntnisbringende Relativierungen und Einschätzungen zu (Schöllkopf/Stapf-Finé 2002). Nimmt man die deutliche Unterrepräsentanz nichtärztlicher Gesundheitsberufe im deutschen Gesundheitswesen hinzu (Döhler 1997), so wird z. B. deutlich, dass die im Zuge der Kostensenkungsstrategien immer wieder infrage gestellten Einkommens- und Beschäftigungsinteressen des nichtärztlichen Gesundheitspersonals in der deutschen Gesundheitspolitik vielfach unterrepräsentiert sind und sich mit Blick auf die Praxis der Nachbarländer ein entsprechender Nachholbedarf konstatieren lässt. Damit verlieren jedoch die so beliebten Metaphern vom stationären Versorgungssektor als einem „Fass ohne Boden“ und den angeblich überzogenen Tariflöhnen des nicht-medizinischen Personals als dem Hauptverantwortlichen für die Finanzprobleme in diesem Sektor erheblich an Überzeugungskraft.

2.2 Ordnungspolitische Warnungen

Wichtige Warnsignale könnten aus einem europäischen Vergleich der Gesundheitssysteme auch mit Blick auf die Frage nach geeigneten ordnungspolitischen Ansätzen kostenpolitischer Konsolidierungsstrategien empfangen werden. Zunächst bestätigt sich, dass das deutsche System sowohl bei der Höhe der Gesundheitsquote (Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP) als auch bei den Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben eine Spitzenstellung in Europa einnimmt (Schmidt 1999a und 1999b, DIW 2002: 165). Doch für die weit verbreitete Hoffnung, die Dämpfung der Gesundheitsausgaben ließe sich über Privatisierungsmaßnahmen und die Implementierung von Wettbewerbs- und Konkurrenzelementen bewerkstelligen, liefert der Blick über die Grenzen keine Belege. Das Gegenteil ist der Fall. Zwar lässt sich durchaus eine Korrelation zwischen der jeweiligen Ordnungsform des Gesundheitssystems mit der Höhe der Gesundheitsausgaben nachweisen; doch dies in einer gänzlich anderen Gestalt, als im einschlägigen Gesundheitsdiskurs regelmäßig unterstellt wird. Zum einen lässt sich zeigen, dass

¹²⁵ Insofern gilt auch hier, was weiter unter noch ausführlicher darzulegen sein wird: dass eine sinnvolle Identifizierung von benchmarks und Best-Practice-Konstellationen ohne systematische Berücksichtigung des Systemkontextes kaum möglich und zielführend ist.

in Gesundheitssystemen mit nationalen Gesundheitsdiensten die Anteile der Gesundheitsausgaben am BIP sowie die Pro-Kopf-Ausgaben für Gesundheit tendenziell geringer sind als in Sozialversicherungs- und Marktsystemen; und dass darüber hinaus von staatlichen Interventionen in die Gesundheitsmärkte und -systeme kostendämpfende Effekte für die Gesundheitsausgaben ausgehen¹²⁶. Zugleich weist Deutschland im europäischen Vergleich ausgerechnet in der Arzneimittelversorgung den relativ höchsten Kostenanteil auf und damit in einem Sektor, der – trotz staatlicher Regulierungsmaßnahmen wie Festbetragsregelungen usw. – noch am stärksten privatwirtschaftlich organisiert ist. Insgesamt zeigt sich gerade mit Blick auf den Arzneimittelabsatz bzw. den Anteil der Arzneimittelausgaben an den Gesundheitsausgaben, dass diese in Ländern mit nationalen Gesundheitsdiensten deutlich geringer als in Ländern mit GKV-Systemen ausfallen. So lag der Anteil der Arzneimittelausgaben an den Gesamtausgaben Mitte der 90er Jahre in Deutschland bei knapp 15 Prozent und in Frankreich bei knapp 17 Prozent, während er in Dänemark lediglich bei gut 8 Prozent, in Schweden bei gut 9 Prozent und in den Niederlanden bei gut 11 Prozent lag (Schneider u. a. 1998: 146). Die Dinge scheinen eindeutig: Je unmittelbarer der Staat die Gesundheitsversorgung organisiert oder reguliert, desto niedriger fallen die Kosten aus. Ein Befund, auf den noch zurückzukommen sein wird.

2.3 Hinweise auf Effizienz- und Qualitätsdefizite

Eine vergleichende Analyse unterschiedlicher Gesundheitssysteme bietet nicht nur wertvolle Informationen über Unterschiede bezüglich der internen Kostenstrukturen und der relativen Kostenanteile der einzelnen Versorgungsbereiche und vermag damit mitunter zur Versachlichung der nationalen Debatte beitragen; sie kann auch durch komparative Input-Outcome-Analysen Aussagen zu Wirtschaftlichkeit und (Versorgungs-)Qualität der Systeme machen, die gerade für die deutsche Debatte einen hohen Nutzen bereithalten. Sie können wichtige Informationen für die am nationalen Reformprozess beteiligten Akteure bereitstellen. So ist mit Blick auf die deutsche Geschichte der Gesundheitsreformen eine signifikante „Dominanz der Ausgabenbetrachtung“ und ein komplementärer „Mangel an Ziel- bzw. Outcome-Orientierung“ (für viele: SVRKAiG 2001a: 15-65, hier 61 und 63) festgestellt worden. Die Überbetonung von Konsolidierungszielen in der Tradition der „Kostendämpfungspolitik“ ging gerade in Deutschland mit der Vernachlässigung von Analysen und Politikzielen einher, die stärker auf Effizienz- (also die optimale Allokation der vorhanden Ressourcen) und Effektivitätsziele (also einen möglichst hohen Grad in der Erreichung von versorgungspolitischen Gesundheitszielen) orientieren. In diesem Sinne stand die Dominanz des Reformziels Beitragssatzstabilität und die Nachrangigkeit der Reformziele Effizienz, Effektivität und Qualität in den Gesundheitsreformen des letzten Jahre (Deppe 2000) einer gesundheitsökonomisch rationalen Reformpolitik eher im Wege, als dass sie befördert worden wäre.¹²⁷ Zweifelsohne haben eine

¹²⁶ Dass das Ziel der Begrenzung von Gesundheitsausgaben in staatlich kontrollierten oder gesteuerten Gesundheitssystemen weit eher möglich erscheint als in stärker marktwirtschaftlich organisierten, ist ein empirisch vielfach bestätigter Befund (siehe dazu etwa die Studien von Alber von 1989, OECD 1995 und Schmidt 1999a), der sich in der aktuellen deutschen Debatte um die ordnungspolitische Ausrichtung der nächsten Gesundheitsreform allerdings kaum Geltung zu verschaffen vermag.

¹²⁷ So stellt der SVRKAiG (2000a: 16) zu Recht fest: „Die Beitragssatzstabilität, die nur an den Ausgaben ansetzt, die in die GKV fließen, und von der Outcome-Ebene der Gesundheitsversorgung völlig abstrahiert, könnte bei einer stärkeren gesundheitspolitischen Zielorientierung kaum zur zentralen oder gar alleinigen Richtschnur der Ausgaben- und Einnahmendeckung avancieren.“

Reihe einschlägiger komparativer Studien zur politischen Ökonomie und zur Leistungsfähigkeit der nationalen Gesundheitssysteme, die in der jüngeren Vergangenheit vorgelegt wurden, einen erheblichen Anteil daran, dass (bisher allerdings vorwiegend in der wissenschaftlichen und vopolitischen Debatte) der analytische Blick geöffnet und einige valide Belege für den Effizienz- und Effektivitätsrückstand des deutschen Gesundheitssystems vorgelegt wurden.¹²⁸ Stellvertretend und repräsentativ für viele sei hier auf Ergebnisse der international vergleichenden Analyse des Sachverständigenrat der Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVRKAiG) verwiesen, in der dieser die Gesundheitsquoten¹²⁹ und die Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben in Relation zu den Outcome-Indikatoren Lebenserwartung und verlorene Lebensjahre setzt. Dabei gelangt er zu der Schlussfolgerung, dass Deutschland im internationalen Ranking der OECD-Staaten bei den Gesundheitsausgaben auf Platz drei (Gesundheitsquote) bzw. gar zwei (Pro-Kopf-Ausgaben) rangiert, mit Blick auf die Wachstumsraten der ferneren Lebenserwartung sowie der verlorenen Lebensjahre jedoch nur einen Platz im Mittelfeld einnimmt (2001a: 63-64). Unter Hinweis auf eine umfassendere Studie der WHO (2000), die zu gleichwertigen Resultaten gelangt, resümiert er: „Unbeschadet aller inhaltlicher und methodischer Unvollkommenheiten und Unzulänglichkeiten internationaler Vergleiche von Gesundheitssystemen deuten die bisherigen Ergebnisse darauf hin, dass das deutsche Gesundheitssystem bei der Zielerreichung im gehobenen Mittelfeld liegt, dafür jedoch einen unverhältnismäßig hohen Mittelaufwand benötigt.“ (2001a: 64). Ein Befund, der auf die Existenz erheblicher Ineffizienzen und Rationalisierungspotenziale verweist und somit wichtig Hinweise für eine Reformpolitik liefert, die sowohl an der Erhöhung der Wirtschaftlichkeit als auch an der Behebung von versorgungspolitischen Defiziten interessiert ist.

3. Mögliche destabilisierende Implikationen

Könnten sich in der skizzierten Form durch die Öffnung der gesundheitspolitischen Debatte Zusatzerkenntnisse ansammeln, die in die politische Strategiebildung der Schlüsselakteure des Gesundheitssystems und damit in einer problemadäquaten Reformpolitik in Deutschland Eingang finden könnten, so stehen diesen potentiellen Vorteilen einer Europäisierung der Gesundheitspolitik zweifelsohne manifeste Risiken gegenüber. Diese sind vor allem auf das Verfahren der offenen Koordinierung, den konsolidierungs- und wettbewerbspolitischen Kontext der europäischen Gesundheitspolitik sowie den daraus resultierenden ordnungs- und versorgungspolitischen Implikationen zurückzuführen. Hinzu kommen natürlich die Probleme, die aus der geschilderten Kollision des deutschen Krankenversicherungsrecht mit dem europäischen Marktrecht drohen. Sollten die gesetzlichen Krankenkassen zukünftig als Wirtschaftsunternehmen im Sinne des europäischen Wettbewerbsrecht begriffen werden, dürfte das gesamte System der Vertragsbeziehungen zwischen Kassen und den Verbänden der Leistungserbringer als wettbewerbswidrige Regulierungen eingestuft und somit grundsätzlich infrage gestellt werden. Das Krankenversicherungssystem stünde vor der Aufgabe, sich ein gänzlich neues Regulierungs- und Steuerungssystem zu geben. Da der Umstieg in ein „Staatssystem“ kaum eine gesellschaftliche Mehrheit finden würde (und sein Nutzen auch bezweifelt werden

¹²⁸ Neben den bereits zitierten Studien (Schmidt 1999a und b, Schneider 1998 und 1999, SVRKAiG 2001a) sei verwiesen auf OECD 1999 und WHO 2000.

¹²⁹ Definiert als Quotient aus nationalen Gesundheitsausgaben und nationalem Bruttoinlandsprodukt.

kann), spricht einiges dafür, dass sich Modelle der marktlich-wettbewerbsorientierten Allokation durchsetzen würden. Noch gelten die Träger der deutschen Krankenversicherung als Einrichtungen, die im öffentlichen Interesse Aufgaben mit ausschließlich sozialen Charakter und ohne Gewinnzweck wahrnehmen, die auf dem Grundsatz der nationalen Solidarität beruhen. Doch selbst wenn sich diese Auffassung im europäischen Rechtsbildungsprozess auch weiterhin halten sollte, so droht das europäische Wettbewerbsrecht wie ein Damoklesschwert über dem Kopf der sozialen Krankenversicherung und dürfte früher oder später als latenter Wegweiser in die Strategiebildungsprozesse der Schlüsselakteure Eingang finden. Kein Zweifel also: Die Europäisierung der Gesundheitspolitik erhöht nicht nur den allgemeinen, externen Reformdruck auf das deutsche Gesundheitssystem, sie gibt ihm auch eine Richtung. Und diese weist in Richtung einer Protektion konsolidierungs- und wettbewerbsorientierter und einer Abwertung staatlich organisierender oder regulierender Reformstrategien. Welche Folgen dies konkret haben könnte, soll im folgenden diskutiert werden.

3.1 Folgeprobleme der Ambivalenzen und Defizite der OMK

Zunächst hat auch der neue Typus der koordinierenden Regulierung seine Eigenheiten, die unabhängig vom Politikfeld, auf das er Anwendung findet, existieren. Sein wichtiger Vorteil, seine autonomieschonende und zugleich gemeinschaftsverträgliche Wirkungsweise, könnte sich zugleich als eine wichtige Schwachstelle erweisen. Indem die OMK entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip die nationalstaatliche Autonomie prinzipiell akzeptiert und über keine harten, sanktionsbewährten Kontroll- und Einflussinstrumente verfügt, setzt ihr Erfolg die freiwillige Bereitschaft der Mitgliedsstaaten zur Beteiligung am Koordinierungsverfahren voraus. Diese kann aber auch in der Gesundheitspolitik nicht ohne weiteres unterstellt werden. Fehlt diese Bereitschaft jedoch, könnten sich die europäische Koordinierungsvorgaben für die Ausrichtung der nationalen Politik als weitgehend wirkungslos erweisen. (Scharpf 2002: 8) Dies ist nicht unwahrscheinlich, denn die unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungsniveaus, die Regimevielfalt sowie das wahlpolitische Machtpotenzial der Gesundheitspolitik bleiben als Basis divergenter Interessenlage der nationalen Regierungen erhalten; und damit bleiben auch die potenziellen Blockaden einer koordinierten Politik. Bisher jedenfalls existiert keine homogene, gleichgerichtete Ausgangs- und Interessenlage als Basis einer gleichgerichteten Politik. Vor allem aber verbleibt den nationalen Regierungen nicht nur die Autonomie über die Wahl der (gesundheits)politischen Reformoptionen; ihnen verbleibt auch die Verantwortung für diese und ihre Folgeprobleme. Dies vor allem in den Augen der korporativen Akteure des gesundheitspolitischen Feldes und der Wahlbevölkerung. Sollten sich die nationalen Regierungen also zur Umsetzung gemeinschaftlich verabredeter Konsolidierungsstrategien und der damit oftmals verbundenen Infragestellung macht- und verteilungspolitischer Besitzstände entscheiden, so werden sie sich (und nicht die EU-Institutionen!) der Lobbykämpfe und Legitimationsprobleme zu erwehren haben. Diese Aussicht, die sich bisher des öfteren durchaus als Schutz vor allzu weitgehenden „Strukturreformen“ Geltung verschafft hat, dürfte auch zukünftig ein gewisses Störpotenzial entfalten.

Doch mehr noch. Mitunter wird nicht nur die Vermutung formuliert, die OMK könnte an der verbleibenden Macht der Gliedstaaten und dem gänzlich unangetasteten Einfluss der gesundheitspolitischen Interessenverbände scheitern. Aus dem wirtschaftsliberalen Lager wird zu-

dem die Befürchtung geäußert, sie könne sich quasi als Trojanisches Pferd erweisen, mit dessen Hilfe sich gerade die diversen Interessengruppen (als Verteilungskoalitionen im Olson'schen Sinne) Eingang in die europäischen Arenen und die dortigen Entscheidungsprozesse verschaffen. So wie sie auf nationaler Ebene durchgreifende Reformen blockierten, dürften sie sich dann auf europäischer Ebene als Veto-Player gegenüber einer weiteren Marktöffnung etablieren. Diese Befürchtung gilt – den wirtschafts-liberalen Prämissen ihrer Vertreter folgend – vor allem in Hinblick auf die Organisationen der Arbeitsmarkt- und Betriebsparteien.¹³⁰

Für den Fall der Ver- oder Behinderung der offenen Koordinierung infolge einer Kooperationsverweigerung der Mitgliedsstaaten oder wirkungsmächtiger Interventionen organisierter Interessengruppen dürfte sich die Wirkungskraft der OMK auf die nationalen Gesundheitspolitiken also in Grenzen halten. Aber auch für den Erfolgsfall könnte ihre Anwendung mit problematischen Folgewirkungen verbunden sein, die vor allem auf die immanenten Ambivalenzen und Defizite des Verfahrens und seines Kontextes, aber auch auf die Besonderheiten des Politikfeldes Gesundheit zurückzuführen sind.

Blockadeverfahren gegenüber kollektiven Mindeststandards

1. Zunächst ist jedoch darauf zu verweisen, dass die OMK nicht nur anfällig gegenüber externen Blockadeversuchen ist, sondern zugleich selbst einen anderen, sozialpolitisch umkämpften Prozess blockiert. Gemeint ist der Versuch der Implementierung sozialer Mindeststandards in der EU. Mit der OMK dürften die Entscheider im europäischen Integrationsprozess nicht nur vom Versuch einer Harmonisierung der Institutionen, sondern auch von der Einführung verbindlicher Mindestregelungen im Sozialbereich und damit von verbindlichen Rechten für Erwerbstätige und Transferempfänger Abschied genommen haben. Dabei litt das Mindeststandardkonzept als sozialpolitische Strategie bisher freilich keineswegs weniger an Problemen als das Harmonisierungskonzept. Die Etablierung verbindlicher Mindeststandards scheiterte bisher nicht nur (wenngleich vor allem) am Widerstand des Kapitals und an der Hegemonie wirtschaftsliberaler Politik. Sie hat auch mit einem immanenten Dilemma zu kämpfen, das ihre Realisierung erschwert. So wie die Harmonisierungspolitik an der institutionellen Vielfalt und der Unterschiedlichkeit der nationalen Sozialkulturen scheiterte, standen der Umsetzung der unterschiedlichen Mindeststandardkonzepte die Divergenzen in den ökonomischen Produktivitäts- und den bereits existierenden sozialen Sicherungsniveaus entgegen. Da diese sehr unterschiedliche Bedarfs- und Interessenlagen in den europäischen Mitgliedsstaaten

¹³⁰ Die Befürchtung, die Eckardt hier am Beispiel der Wirkungsweise der OMK in der europäischen Alterssicherungspolitik formuliert, ließe sich grundsätzlich, trotz aller Differenzen zwischen den beiden Politikfeldern, sicherlich auch auf die Gesundheitspolitik übertragen. „Zudem schafft die MOK (Methode der offenen Koordinierung; der Verf.) ein neues Einfallstor für solche Interessengruppen, die sich auf der zentralen europäischen Ebene gut organisieren und damit wirkungsvoll ihre Mitglieder vertreten können. (...) Durch das Bestreben der EU, die Sozialpartner stärker in die europäische Politikgestaltung über die Mitwirkung diverser Ausschüsse einzubeziehen, erhöht sich die Intransparenz weiter. (...) Damit wird gut organisierten Interessengruppen erleichtert, Maßnahmen zur Beschränkung wirtschaftlichen Wettbewerbs auf der zentralen europäischen Ebene durchzusetzen.“ (2002: 202). Die Relevanz dieser Befürchtung scheint jedoch bereits durch den Umstand begrenzt, dass (jedenfalls bisher) weder die Arbeitsmarktparteien noch andere Interessengruppen (vielleicht mit Ausnahme der pharmazeutischen und medizintechnischen Industrie) auf europäischer Ebene einen Formierungs- und Organisationsgrad erreicht haben bzw. auf absehbare Zeit erreichen werden, der ihnen eine entsprechende Vetomacht zuwachsen ließe.

hervorbringen, erschweren sie zusätzlich das Überspringen der hohen institutionellen Hürde, die der EG-Vertrag nach wie vor für Entscheidungen im Bereich der sozialen Sicherung bereithält („Einstimmigkeits-Prinzip“).¹³¹ Die OMK scheint diese Schwäche zu nutzen und damit zugleich jene Diskussionsansätze zu entwerten, die das Problem etwa durch eine Kopplung des Mindestsicherungsniveaus an die Wirtschaftskraft der Einzelstaaten zu lösen vorschlugen.¹³² Ob sich die OMK als ein gleichwertiger Lösungsansatz im Sinne eines funktionalen Äquivalentes einer Mindeststandardlösung wird erweisen können, scheint mehr als fraglich. Dies nicht zuletzt deshalb, weil sie in einem anderen Kontext entstand und, siehe die Stoßrichtung der Lissabonner Strategie, geradezu entgegengesetzten strategischen Zielen dienen soll.

Mit Blick auf die Gesundheitspolitik bzw. die gesundheitspolitische Versorgung der Bevölkerung dürfe sich das Fehlen quantitativer Mindeststandards weniger bemerkbar machen. Fragen der Qualität der gesundheitspolitischen Versorgung, der Zugangsgerechtigkeit zum Gesundheitssystem oder der Erschließung von Effizienzreserven in der Produktion und Verteilung von Gesundheitsgütern und -leistungen verschließen sich weitgehend quantitativen Messverfahren und sind über diesen Weg kaum zu regulieren. Anders sieht es jedoch mit Blick auf soziale Mindeststandards für die im Gesundheitssystem Beschäftigten aus. Diese sind im gesamten Koordinierungsverfahren weitgehend ausgeblendet und systematisch unterbelichtet. Weder finden sie bei den strategischen Zielen Erwähnung, die in der einschlägigen Kommissions-Mitteilung als Fixpunkte der europaweiten Kooperation benannt wurden, noch werden sie als eine entscheidende Variable im gesundheitspolitischen Versorgungsprozess berücksichtigt. Dies muss nicht nur deshalb als zentrales Defizit gewertet werden, da die Qualität der medizinischen, pflegerischen, rehabilitativen usw. Dienstleistungen unmittelbar mit den Arbeitsbedingungen und Sozialstandards der Gesundheitsberufe korrespondiert. Die Vernachlässigung der Arbeits- und Sozialbedingungen und der Verzicht auf die Formulierung einzuhaltender Mindeststandards für die Gesundheitsbeschäftigten lässt auch die Vermutung zu, dass gerade die hier anfallenden personenbezogenen Kosten die Variable darstellen, die mit Blick auf die übergeordneten Konsolidierungsabsichten (nach unten) flexibel gehalten werden soll. Die Gefahr ist groß, dass der durch Spar- und Wettbewerbsziele verstärkte Druck auf die Gesundheitssysteme sich in Richtung traditioneller „Cost-cutting“-Strategien entlädt, die ineffiziente Versorgungsstrukturen, die gleichwohl von mächtigen Lobby-Akteuren verteidigt werden, weitgehend bewahren und die geforderten Konsolidierungsbeiträge zu Lasten der Beschäftigten erschließen. Zumindest werden die europäischen Impulse keine Hilfestellung liefern, dies zu verhindern.

Vernachlässigung der systemexternen Umwelt

2. Wie dargelegt kommt dem Benchmarking-Verfahren in der OMK eine zentrale Funktion zu. Doch dieses Verfahren ist mit erheblichen Problemen behaftet. Das Verfahren der Ermitt-

¹³¹ Klaus Busch (1998: 148) hat dieses Dilemma wie folgt formuliert: „Entweder missachten zu hohe Mindestvorschriften die ökonomische Leistungsfähigkeit der ärmeren EU-Staaten und gefährden damit deren Wettbewerbsfähigkeit, oder die Mindeststandards erweisen sich als ‚benchmark‘, auf die die reichen Staaten im Zuge eines verschärften Wettbewerbs ihre Sozialpolitik auszurichten beginnen.“

¹³² Siehe dazu etwa das „Korridormodell“ von Klaus Busch (1998).

lung von Benchmarks über die Identifizierung von „Best-Practice“-Beispielen konzentriert den Blick auf einzelne Komponenten innerhalb der beobachteten Systeme und vernachlässigt systematisch nicht nur den systeminternen Kontext, sondern auch die Einflussfaktoren aus der systemexternen Umwelt.¹³³ Dies erweist sich auch und gerade mit Blick auf die Gesundheitswesen in der EU als schwerwiegendes Problem. Ihre Wachstums- und Ausgabendynamik lässt sich, wie empirische Quer- und Längsschnittanalysen der Entwicklung der Gesundheitswesen in der OECD-Welt erneut gezeigt haben, nicht ausschließlich aus Spezifika der Gesundheitsmärkte und der institutionellen Konfigurationen der Krankenversorgungssysteme erklären; vielfältig wurzeln sie auch in systemexternen sozialökonomischen, politisch-institutionellen und kulturellen Faktoren, die – im Anschluss an Mancur Olson (1982) – als makrogesellschaftliche und makropolitische „Fundamente“ bezeichnet worden sind (Schmidt 1999a und b). Zu diesen Fundamenten zählt Manfred G. Schmidt das Demokratiealter und die dort gegebenen Chancen zur Formierung durchsetzungsfähiger „Verteilungscoalitionen“, das langfristige Kräfteverhältnis zwischen dem „linken“ und dem „konservativen“ politischen Lager, die gesellschaftlich verankerten Politikphilosophien und staatlichen Problemlösungsroutinen, die allgemeinen politisch-institutionellen Konstellationen sowie – hoch relevant – der allgemeine Stand des wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus. Diese Faktoren, die tief in den gesellschaftlichen Traditionen und Kulturen verankert sind, fungieren vielfach nicht nur als hohe Hürden für einfache Kostendämpfungspolitiken. Sie dürften sich auch als Restriktionen für ein transnationales Koordinierungsverfahren Geltung verschaffen, dessen Erfolg letztlich auf die Bereitschaft und Fähigkeit der Mitgliedsstaaten zur Umsetzung vereinbarter Leitlinien angewiesen ist. Nun soll hier nicht verschwiegen werden, dass die Dimensionen der Wirkungsmächtigkeit dieser Fundamente umstritten ist und die Versuche ihrer exakten empirischen Verifizierung durchaus plausibel kritisiert wurden.¹³⁴ Doch wie hoch man die Relevanz der einzelnen Fundamente auch immer einschätzen mag, die vorgelegten Befunde stärken die „Aufassung, dass Unterschiede der politischen Leistungsprofile der OECD-Staaten ohne systematische Berücksichtigung von politischen, politisch-kulturellen und sozialökonomischen Fundamenten des Handelns in Staat und Gesellschaft nicht angemessen verstanden und erklärt werden können (Schmidt 1999b: 242-243). Damit zeigen sie zugleich eine strukturelle Grenze des „Benchmarking-Verfahrens“ in der Gesundheitspolitik auf, das bei der Identifizierung und Transplantation der „Best-Practice“-Beispiele diese Einbettung der Einzelkomponenten systematisch vernachlässigt.

¹³³ Zur Debatte um die Voraussetzungen für erfolgreiche Prozesse des „Policy-Learnings“ in der Wirtschafts- und Sozialpolitik vgl. Schmid 2003.

¹³⁴ An dieser Stelle soll nicht weiter auf Tofts (1999) durchaus respektable Kritik an der von Schmidt gewählten Methode der multiplen Regressionsanalyse eingegangen werden, mit der M. G. Schmidt die behaupteten Zusammenhänge empirisch zu verifizieren trachtet. Auch wenn andere methodische Messverfahren mitunter anders akzentuierte Zusammenhänge nahelegen (Kemmerling 2001), so bleibt das Theorem eines qualitativen Zusammenhangs zwischen gesellschaftlich verwurzelten sozio-ökonomischen und politisch-kulturellen Faktoren und der Funktionsweise wohlfahrtsstaatlicher Systeme überzeugend. Da das „Benchmarking-Verfahren“ nicht eine bestimmte quantitative Korrelation, sondern diesen Zusammenhang insgesamt und systematisch ignoriert, lassen sich die Forschungsergebnisse Schmidts (wie die seiner Kritiker) durchaus als Belege für zentrale Defizite der OMK anführen.

Probleme bei der Identifikation geeigneter Indikatoren

3. Bisher haben die Versuche im Bereich der Zielfindung und Indikatorenbildung in den angestellten Gesundheitssystemvergleichen kaum zu objektivierbaren Messgrößen geführt, die qualitative Vergleiche der einzelnen Systeme zuließen.¹³⁵ Auch aus diesen Gründen scheint es insgesamt fraglich, ob die auf den ersten Blick so einleuchtende Suche nach „bewährten Verfahren“ über den Weg der Ermittlung von Erfolgsindikatoren im hochkomplexen Politikfeld Gesundheit zielführend ist. So werden bisher Input- oder Outcome-Faktoren vielfach isoliert erfasst, während die Resultate des Zusammenwirkens in Form vergleichender Kosten-Nutzen-Analysen, ohne die seriöse Aussagen über die Effektivität und Effizienz der einzelnen Gesundheitssysteme kaum möglich sind, vernachlässigt wurden. Wenn aber Ziele, Verfahren und Umsetzungserfolge durch Indikatoren gemessen werden sollen, kommt ihnen eine zentrale Funktion zu. Werden jedoch auf einer unzulänglichen Informationsgrundlage gemeinschaftsweit verbindliche Leitlinien und Benchmarks formuliert, sind inadäquate Politikstrategien vorprogrammiert. Bisher scheint die vorhandene Informationsgrundlage jedenfalls höchst defizitär. So weisen die Spitzenorganisationen der deutschen Sozialversicherung nicht zu unrecht auf erhebliche methodische und analytische Probleme bei der Indikatorenbildung hin. „Die bisherigen Erfahrungen zeigen (...), dass

- Indikatoren entweder nicht vorhanden sind oder, wo vorhanden, wegen international unterschiedlicher Definitionen Unterschiedliches messen;
- eine Vereinheitlichung der Statistik nur dann zu korrekten Ergebnissen führt, wenn sie erheblich verfeinert und von Fall zu Fall um zahlreiche Parameter ergänzt wird, wofür erhebliche politische, methodische und finanzielle Anstrengungen unternommen werden müssen,
- wobei dennoch eine uneingeschränkte Vergleichbarkeit – auch wegen der historisch gewachsenen unterschiedlichen Systeme – auf Sicht nicht herstellbar sein wird;
- quantitative Vergleiche gerade dann eine suggestive Wirkung erzeugen und in die Irre führen können, wenn sie durch Aggregation komplizierte Sachverhalte scheinbar einfach ausdrücken sollen, in Wirklichkeit aber häufig ein hohes Maß an Wertung und Interpretation verbergen.“ (Spitzenorganisationen 2002: 4).

Ob diese Probleme systematische Schranken der Anwendung des Benchmarking-Verfahrens in der Gesundheitspolitik markieren oder ob sie nach einem entsprechenden Aufwand an theoretischer und empirischer Forschung sowie entsprechenden Umsetzungs- und Praxiserfahrungen überwunden werden können, mag hier einmal dahingestellt bleiben. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich jedoch mit Sicherheit sagen, dass es noch umfassender Vorarbeiten und einer entsprechenden Zeitperspektive bedarf, bis die Bedingungen für die Möglichkeit einer Abwicklung des Verfahrens geschaffen sind; zumindest wenn es um ein Projekt gehen soll, das den auch durch die europäischen Akteure formulierten qualitativen Ansprüchen gerecht wird.

¹³⁵ Zur aktuellen Stand der statistischen Grundlagen in der komparativen Gesundheitssystemforschung vgl. Schneider 2002.

Vernachlässigung der systeminternen Umwelt

4. Hinzu kommt ein weiteres, immanentes Problem der unterschiedlichen Varianten des Benchmarking-Verfahrens. Systematisch neigen sie zur Vernachlässigung der Tatsache, dass einzelne Systemkomponenten ihre (positive oder negative bzw. intendierte oder nichtintendierte) Wirkung nur in ihrem spezifischen institutionellen Kontext zu entfalten vermögen und der Komponententransfer in eine andere Systemstruktur schnell zu unerwünschten Folgen führen kann. Ohne ein umfassendes „explizites und implizites Systemwissen“ (Hill 2002: 159), also ohne Kenntnisse über die eingeschlagenen Entwicklungspfade des Systems, die handlungsleitenden Identitäten seiner Akteure, die Funktionsmechanismen seiner Subsysteme usw. lassen sich weder die Wirkungen der transferierten Komponenten im einzelnen antizipieren, noch können Rückschlüsse bezüglich ihrer Wirkungen auf das Systemganze gezogen werden. Dies belegen Studien zu anderen sozialstaatlichen Politikfeldern, etwa zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. So hat die Analyse der Rückwirkungen sozialstaatlicher Regulierungen und Standards (im Bereich Löhne, Sozialabgaben und Steuern) auf die Entwicklung der Arbeitsmärkte verdeutlicht, dass es sich empfiehlt, „weniger nach einzelnen Bestimmungsgründen als nach der nationalen Konfiguration von Bedingungen zu fragen, die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen.“ (Alber 2001: 300) Sind aber die komplexen Wirkungszusammenhänge der nationalen Konfigurationen entscheidend, stößt die Betrachtung einzelner Faktoren oder Verfahren schnell an Grenzen. Somit erscheint es höchst fraglich, „dass Instrumente, die sich in einem Kontext zur Förderung von Beschäftigung bewähren, problemlos nach der simplen Idee des Benchmarking in einen anderen Kontext mit einer unterschiedlichen Konfiguration von Strukturmerkmalen übertragen werden können.“ (Alber 2001: 301, auch Schettkat 2001) Nun lassen sich sicherlich die Erkenntnisse aus der Arbeitsmarktforschung auch nicht problemlos auf die Gesundheitspolitik übertragen. Aber die hier naheliegenden Analogieschlüsse dürften kaum riskanter als die Annahmen der simplen Idee des Benchmarking sein. Dies gilt umso stärker, als davon auszugehen ist, dass insbesondere nichtstaatliche, also korporatistisch oder wettbewerblich gesteuerte Gesundheitssysteme einen Komplexitätsgrad aufweisen, der den anderer wohlfahrtsstaatlicher Politikfelder eher übertrifft als unterschreitet. Es dürfte daher kein Zufall sein, dass erste (sicherlich noch rudimentäre) Analysen bisheriger gemeinsamer Lernprozesse darauf hinweisen, dass im Wesentlichen nur Mitgliedsstaaten mit ähnlichen strukturellen Voraussetzungen (etwa skandinavische Staaten bzw. angelsächsische Staaten untereinander) über den Peer-Review-Prozess begonnen haben, voneinander zu lernen.¹³⁶

Integration regionaler Staatseinheiten als konzeptionelle Leerstelle

5. Neben diesen generellen Problemen weist die OMK konzeptionelle Defizite auf, die sich vor allem in föderalistischen Regierungssystemen bemerkbar machen könnten. Verwendet sie viel Aufmerksamkeit auf die Vermeidung von Verflechtungsfallen und anderer Entscheidungsblokkaden zwischen Gemeinschaft und Mitgliedsstaaten, so stellt die Einbeziehung der Regierungseinheiten unterhalb der Zentralstaatsebene offenbar ein konzeptionelle Leer- und damit Schwachstelle dar. Zwar stellt der Anspruch der Einbeziehung zivilgesellschaftlicher

¹³⁶ Zu diesem Ergebnis kommt Christian Engel vom European Institute of Public Administration (EIPA) in Maastricht, vgl. ders., Integration durch Koordination und Vergleich? Vortrag bei der Tagung „Europäisches Verwaltungsrecht“ am 22. März 2002 in Speyer, hier zit. nach Hill 2002: 152/153.

Akteure (zumindest im Modell) einen zentralen Bestandteil der Konzeption dar; doch die systematische Integration von Akteuren der unterzentralstaatlichen Ebene in das OMK-Verfahren wurde schlichtweg nicht mitgedacht. Dies könnte in der Furcht begründet liegen, durch die Einbeziehung von regionalen Akteuren das gesamte Verfahren vor zu komplexe Aufgaben zu stellen und es damit zu überfordern. Es könnte freilich auch darauf zurück zu führen sein, dass dieses Problem in anderen Staaten der EU wohl weniger Relevanz besitzt. Denn natürlich hängt die Bedeutung dieser konzeptionellen Leerstelle nicht unwesentlich davon ab, ob die nationalen Regierungssysteme stärker durch zentrale oder zentralistische (Beispiel: Frankreich) bzw. durch dezentrale oder föderalistische Entscheidungsstrukturen (Beispiel: Deutschland) geprägt sind.¹³⁷ Und ähnliche Differenzen in der Relevanz dürften auch mit Blick auf die jeweiligen Politikfelder bestehen. In der Migrations- und Asylpolitik könnte das Problem deutlich an Gewicht verlieren. Doch im deutschen Regierungssystem und im Politikfeld Gesundheit sind die hier thematisierten Fallstricke von höchster Relevanz. So gilt gerade das deutsche Regierungssystem als ein ausgeprägtes Modell eines verflochtenen Föderalismus, das mit starken Staatseinheiten unterhalb der Zentralebene in Form der Bundesländer ausgestattet ist. Und das gesundheitspolitische Feld ist wie wenige mit diesem Föderalismus verwoben und zwingt die jeweilige Bundesregierung in nahezu allen strukturverändernden Reformen, die Beteiligung und Zustimmung der Länder bzw. des Bundesrates zu suchen.¹³⁸ Auch Veränderungsambitionen im Rahmen des OMK-Verfahrens könnten in Deutschland also auf politisch-institutionelle Widrigkeiten treffen, die seit jeher als zentrale Ursachen der viel beklagten Reformunfähigkeit des deutschen Gesundheitssystems gelten. Betrachtet man den Unmut der Länder über die stillen Verschiebungen in der Kompetenzordnung der EU zu Lasten der Akteure in den Mitgliedsstaaten, ist nicht unwahrscheinlich, dass Reformbestrebungen, die im europaweiten Koordinierungsprozess generiert werden, im Bundesrat sogar besonderer Skepsis und besonders entschiedenen Vetostrategien begegnen. Damit würde eine bereits bestehende Reformhürde noch höher. Was die OMK an Entscheidungsblockaden im Gemeinschaft-Gliedstaat-Verhältnis zu beseitigen mag, könnte im Bund-Länder-Verhältnis neu entstehen. Im Saldo käme es also nicht zu einer Erhöhung der Problemlösungsfähigkeit bzw. Effizienzsteigerung im gesamten Mehrebenen-System, sondern eher zu einem Blockadetransfer von der einen in die andere Ebene. Die so verschärften Konflikte könnten nicht nur die Effizienz des gesamten OMK-Verfahrens erheblich beeinträchtigen, sondern auch in der deutschen Gesundheitspolitik Reformen eher erschweren als befördern.

Mangel an demokratischer Legitimation

6. Doch das Verfahren der OMK ist nicht nur mit Effizienzrisiken, sondern gleichermaßen mit Problemen und Defiziten an demokratischer Legitimation behaftet. Es ist vor allem der Europäische Rat, der über seine Rechte die politikinhaltlichen Ziele bestimmt und Herr des gesamten Umsetzungs- und Überwachungsverfahrens ist, auch wenn die Europäische Kom-

¹³⁷ In diese Richtung tendiert Hill wenn er vermutet, dass die Verweise der Länder auf die Einhaltung der europäischen Kompetenzordnung „im europäischen Kontext vor allem als deutsche Besonderheit verstanden zu werden (scheint).“ (2002: 157).

¹³⁸ Es sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass die Mechanismen politischer Mehrebenen-Systeme im Allgemeinen, die politischer Verflechtungsfällen im Besonderen zuerst am Gegenstand des deutschen Bund-Länder-Systems analysiert und dann in die europäische Integrationsforschung übertragen wurden; dazu grundlegend Scharpf 1985.

mission aufgrund der vielfältigeren fachlichen und personellen Ressourcen und mittels ihrer Indikatoren-, Benchmarking- und Reviewvorschläge wirkungsmächtige Einflussmöglichkeiten besitzt.¹³⁹ Doch gleich, welche der beiden Institutionen als Gewinnerin aus der (Neu-)Verteilung von Macht und Einfluss im bzw. durch das OMK-Verfahren hervorgehen sollte, der Verlierer dürfte das Europäische Parlament sein. An ihm laufen die Entscheidungsprozesse des offenen Koordinierungsverfahrens faktisch weitgehend vorbei. Es kann daher nicht verwundern, dass das Europäische Parlament bereits erhebliche Skepsis gegenüber dem gesamten Verfahren zum Ausdruck gebracht und auf eklatante „immanente Demokratieprobleme“ (zit. n. Schulz-Weidner 2002: 12) aufmerksam gemacht hat. Zwar versuchte die Kommission auf diese Einwände zu reagieren, indem sie empfahl, „Verfahren für regelmäßige Berichte an das Europäische Parlament“ festzulegen, und sich dafür aussprach, dass „das Europäische Parlament nicht aus einem europäischen Politikprozess ausgeschlossen werden (sollte).“ (Europäische Kommission 2001a: 29) Doch die gesamte Anlage des OMK-Prozesses weist in eine andere Richtung. Zweifelsohne wachsen dem Europäischen Rat und vor allem der eigentlichen Prozessführerin, der Kommission (Tidow 1999), aufgrund ihrer Stellung im Prozedere des Gesamtverfahrens Machtbefugnisse zu, die durchaus dazu geeignet sind, das Kräfteparallelogramm des europäischen Institutionengefüges zugunsten der exekutiven Akteure zu verschieben und der informellen Etablierung einer „versteckten Parallelgesetzgebung“ (Schulz-Weidner 2002: 12) abseits der gemeinschaftsvertraglich vorgesehenen Verfahren und Regeln Vorschub zu leisten. Wer festlegt, welches das „Best-Practice-Modell“ ist und welches die Indikatoren sind, die als Bewertungsmaßstäbe bei der Zielerreichung Anwendung finden, vermag die Ausrichtung der Gesamtprozesse zu prägen, gleichgültig, wie ansonsten Anhörungsrechte und Berichtspflichten verteilt sein mögen.¹⁴⁰

Doch nicht nur auf der Ebene der EU, auch mit Blick auf die Mitgliedsstaaten und ihre politischen Entscheidungsstrukturen, muss eine parlamentarische Lücke der OMK konstatiert werden. Hier sind nicht einmal formale Beteiligungsoptionen vorgesehen. Die benannte, mit Blick auf die Beteiligung unterzentralstaatlicher Instanzen unübersehbare konzeptionelle Leerstelle könnte sich nicht nur als Umsetzungshürde, sondern auch als demokratisches Defizit Geltung verschaffen. Die Konzentration von strategischen Entscheidungen bei der europäi-

¹³⁹ Es wäre zu prüfen, ob und inwieweit die Europäische Kommission auch im Rahmen des OMK-Verfahrens den von Schmidt analysierten Prozess der stillen Ausweitung eigener Kompetenzen in Gang setzen kann. So zeigt Schmidt (2001), dass die Kommission ihre wettbewerbs- und vertragsrechtlichen Kompetenzen dazu nutzen kann, Verhandlungen des Ministerrates, aber auch die Verhaltensweisen der Mitgliedsstaaten über ihr Vorschlagsrecht hinaus zu beeinflussen. Indem sie die Rückfallpositionen der Mitgliedsstaaten einseitig verändert oder eingetretene Veränderungen nutzt, kann sie die Durchsetzungschancen ihrer Initiativen verbessern, da diese nunmehr als „kleineres Übel“ erscheinen. Auch die an sich einflussreicheren Mitgliedsstaaten seien, so Schmidt weiter, nur begrenzt in der Lage, dem entgegenzutreten. Entweder, weil ihnen die notwendige Einstimmigkeit für eine gegebenenfalls vorteilhafte Vertragsänderung fehlt oder weil sie sich außerhalb ihrer Macht stehender externer Zwänge ausgesetzt sehen.

¹⁴⁰ Noch dezidierter in diese Richtung argumentiert Hill, wenn er die Vormachtstellung der Kommission im OMK-Prozess als das Zentralproblem der gesamten Methode benennt: „Wer die Indikatoren setzt, bestimmt dadurch zugleich die Perspektive der Betrachtung und die Richtung des Messansatzes. Indikatoren prägen die Wahrnehmung, fokussieren den Blick und stellen Zusammenhänge her. Der Lenkungseffekt ist unübersehbar. Wenn daher die Festlegung von Indikatoren durch den Europäischen Rat auf Vorschlag der Kommission geschieht, erlangt die Kommission die Definitionshoheit und gibt das Deutungsmuster für politisch-strategische Gestaltungsansätze in den Mitgliedsstaaten und Regionen/Ländern vor. Darin liegt das eigentliche Problem der Methode der offenen Koordinierung.“ (2002: 158).

schen Exekutive droht somit auch auf eine Zentralisierung der Entscheidungskompetenz in der europäischen Gesundheitspolitik hinauszulaufen. Die durch den deutschen Bundesrat bereits skizzierten Befürchtungen einer schleichenden Verschiebung in der Kompetenzordnung in Richtung auf eine Erweiterung der Gemeinschaftsrechte besitzt auch eine gesundheitspolitische Dimension, wie der Bundesrat angesichts der Ambitionen des Rates feststellt: „Für die Erarbeitung von Leitlinien und Zielvorgaben im Sinne bindender Vorgaben durch die EU im Sinne der Schlussfolgerungen von Göteborg im Bereich der Gesundheitssysteme besteht im Rahmen von Artikel 152 EGV keine Gemeinschaftskompetenz. Solche Kompetenzen stehen der Gemeinschaft in Bezug auf die nationale Gesundheitspolitik nicht zu. Dies würde im Übrigen auch in die Länderkompetenzen eingreifen.“ (Bundesrat 2002: 3 u. 4).¹⁴¹

Der hier zum Vorschein kommende Konflikt um die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft, Mitgliedsstaaten und Regionen (hier: Bundesländer) betrifft nicht nur die Frage einer effizienten und legitimen Binnenstruktur des europäischen Mehreben-Systems. Er berührt auch das politikfeldspezifische Problem einer Regionalisierung und Demokratisierung der Gesundheitspolitik, etwa in Form der Implementierung regionaler Gesundheitskonferenzen als Gremien einer beteiligungsorientierten Lenkung der Gesundheitsressourcen, der Erweiterung von Patientenrechten und der Einbeziehung von patientengestützten Selbsthilfeinitiativen in gesundheitspolitische Entscheidungsprozesse. Eine Zentralisierung von Entscheidungen in der Gesundheitspolitik dürfte kaum einen Beitrag zur Behebung der vorhandenen Partizipationsdefizite und zur Stärkung einer bedarfsgerechteren und beteiligungsorientierteren Gesundheitsversorgung leisten; schon gar nicht, wenn die Ebene der Konzentration wichtiger Entscheidungskompetenzen oberhalb der nationalstaatlichen liegt und damit dem Druck der zivilgesellschaftlichen Akteure weitgehend entzogen ist, die (man mag es beklagen, muss es aber registrieren) bisher national organisiert und nur national handlungsfähig sind. Die gesundheitspolitische Reformdebatte in Deutschland weist jedenfalls eher Reformbedarf in die Gegenrichtung aus, wenn sie mehr Regionalisierung in der Bedarfs- und Versorgungsplanung (Rosenbrock 2002b) sowie die Ausweitung von Rechten und Partizipationschancen der Versicherten bei der Definition strategischer Gesundheitsziele und der Formulierung evidenzbasierter Behandlungsleitlinien für konkrete Leistungserbringung betonen (SVRKAiG 2001a).

Doch die methodenspezifischen Risiken der OMK im Feld der deutschen Gesundheitspolitik reichen noch weiter. Der Mechanismus der Verfahrens stärkt – wie gezeigt – die Machtposition des Europäischen Rates sowie der Europäischen Kommission deutlich und lässt ihnen durchaus weitreichende Einflüsse auf die nationalen Politiken zufließen. Dadurch wächst in der Gesundheitspolitik die Gefahr, dass beide Institutionen, die zugleich die Schlüsselakteure bei der Umsetzung der Vorgaben des Euro-Finanzregimes und der Lissabonner Wettbewerbsstrategie sind, im Rahmen ihrer Definitionsmacht nicht das „beste“, sondern das billigste bzw. das am stärksten wettbewerbsorientierte Gesundheitssystem zum europaweiten Benchmark kürten bzw. die Reformmaßnahmen protegieren, die (in ihren institutionellen Kontexten) die größten Konsolidierungserfolge vorzuweisen haben bzw. die Marktmechanismen

¹⁴¹ Es handelt sich um eine Stellungnahme des federführenden Ausschusses für Fragen der europäischen Union sowie des Ausschusses für Familie und Senioren sowie des Gesundheitsschusses, in dem sie dem Bundesrat eine durchaus kritische Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission empfehlen (Bundesrats-Drucksache 53/1/02, vom 18.02.02).

ausweiten.¹⁴² Damit gewönnen beide Institutionen Einfluss auf die ordnungspolitische und strategische Anlage und Ausrichtung der nationalen Reformprojekte und könnten diese in eine problematische Richtung drängen. Nun sollte (zum gegenwärtigen Zeitpunkt?) die Reichweite des Einflusses der EU-Akteure in die deutsche Gesundheitspolitik sicher nicht überschätzt werden; doch da in der Gemeinschaft wie national die parlamentarischen Gegengewichte gegen die Entscheidungen der Exekutivorgane strukturell geschwächt sind, sich Konsolidierung und Wettbewerb als Politikziele reibungslos in die Zeit(?)stimmung in der EU einfügen und keine Bremsmechanismen gegenüber dem wettbewerbskompatiblen Umbau der wohlfahrtsstaatlichen Politikfelder zu erkennen sind, sollte der auf die nationalstaatlichen Akteure bald zukommende Druck auch nicht bagatellisiert werden.

3.2 *Stärkung der Kosten- über die Versorgungsperspektive*

Dass die so beschriebene Entwicklung im gesundheitspolitischen Feld Platz greifen wird, ist wahrscheinlich. Sicher ist, dass die OMK die Politikfelder, in denen sie Anwendung findet, nicht gegenüber den Zwängen und Restriktionen des Binnenmarktes, des Euro-Finanzregimes und der Lissabonner Wettbewerbsstrategie mit seinen angebotspolitischen und monetaristischen Paradigmen zu schützen vermag. Im Gegenteil: mit ihrer Anwendung vollzieht sich gerade die Einbindung der nationalen Gesundheitspolitiken in die strategischen Ziele einer weiteren Marktintegration über strikte Haushaltskonsolidierung und Wettbewerbsstärkung des Wirtschaftsstandortes Europa. Dadurch werden aber, trotz formal erhaltener Souveränität der Mitgliedsstaaten, die nationalstaatliche Politikoptionen dergestalt begrenzt, dass Reformstrategien, die etwa auf Mittelzuwendungen aus öffentlichen Haushalten, eine stärkere Kostenbelastung der Unternehmen oder die Suspendierung von Marktmechanismen hinauslaufen, von vornherein ausgeschlossen sind.¹⁴³ Zugleich werden systematisch solche Reformoptionen begünstigt, die mit den ökonomischen Prämissen kompatibel und ihrer Realisierung dienlich sind. Dies stellt faktisch eine Einschränkung der Autonomie der nationalen Akteure dar, die durchaus im Gegensatz zur vordergründig autonomieschonenden Konzeption der neuen Koordinierungsphilosophie steht.

Diese kontextgesteuerte Einbindung der Gesundheitspolitik dürfte, trotz stets mitschwingender Sozialrhetorik, auf eine Verschärfung der ökonomistischen Verzerrungen in den gesundheitspolitischen Reformdebatten der Mitgliedsländer hinauslaufen. Die vorwiegende Wahrnehmung der Gesundheitssysteme als wettbewerbs- und standortbelastende Kostgänger, die noch dazu der Sanierung der öffentlichen Haushalte entgegen stehen, die in den Gesundheitsdebatten vieler europäischer Staaten durchaus verbreitet ist, vermag eventuell einen Beitrag zu umfassenden Privatisierungs- und Vermarktlichungsstrategien, kaum aber einen zur Beseitigung versorgungspolitisch unzulänglicher Strukturen, Routinen und Qualitätsstandards zu

¹⁴² Dass wettbewerbsorientiert und kostengünstig keineswegs Synonyme sein müssen, wird noch zu thematisieren sein.

¹⁴³ In diesem Sinne konstatiert Scharpf, dass mit der offenen Methode der Koordinierung kein Beitrag zur Rückgewinnung von Autonomie für die nationalen Wohlfahrtsstaaten gegenüber den Restriktionen, die aus dem Binnenmarkprojekt und der Währungsunion resultieren, verbunden sein wird und dass sie keinen Beitrag zu einer marktkorrigierenden Sozialpolitik auf europäischer Ebene zu leisten vermag, die für den Ausbau der sozialen Dimension Europas eigentlich notwendig wäre (Scharpf 2002a: 8-9).

leisten (SVRKAiG 2001b und c). Damit werden die Gesundheitssysteme jedoch schlecht auf die zwei zentralen Reformanforderungen eingestellt, die sich in nahezu allen entwickelten Gesellschaften, jenseits aller Detailprobleme, zeigen. Diese ergeben sich zum einen aus der epidemiologischen Transition, nach der das Krankheitsspektrum nicht mehr durch die „alten“ Infektionskrankheiten, sondern vor allem durch wenige chronisch-degenerative Krankheiten, die sogenannten „big killers“ (Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Krebse usw.) sowie die „big cripplers“ (degenerative Muskel- und Skelett-Erkrankungen, Diabetes, depressive Erkrankungen usw.), geprägt ist, die das Morbiditäts- und Mortalitätsgeschehen (und damit auch die personelle Verteilung der Gesundheitskosten) bis zu 80 Prozent prägen (Rosenbrock 2002b)¹⁴⁴. Diese verfügen oft über eine symptomlose Latenzphase und können medizinisch in der Regel nicht geheilt, sondern lediglich hinausgezögert und gelindert werden. Da sich das medizinische Versorgungsgeschehen zumeist weitgehend am Paradigma akut-medizinischer Versorgung orientiert, sind defizitäre Versorgungslagen mit gleichzeitiger Über-, Unter- und Fehlversorgung, wie sie für Deutschland jüngst erneut belegt worden sind (SVRKAiG 2001c) vielfache Folge. Hinzu kommt die soziale Ungleichverteilung von Krankheitsrisiken und Gesundheitschancen in den entwickelten Gesellschaften. Die Verteilung von Krankheiten und vorzeitigem Tod folgt der sozialen Hierarchie entlang den Merkmalen Ausbildung, Stellung im Beruf und Einkommen. Mitglieder des „untersten“ Fünftels tragen im statistischen Durchschnitt in jedem Lebensalter ein etwa doppelt so hohes Risiko, ernsthaft zu erkranken oder vorzeitig zu sterben wie Mitglieder des obersten Fünftels; infolge dieser Ungleichverteilung differiert die durchschnittliche Lebenserwartung zwischen diesen Schichten um fünf Jahre und die Spanne der gesunden Lebensjahre um bis zu zehn Jahren¹⁴⁵.

Aus diesen Entwicklungen und Problemlagen ergeben sich umfassende Neuorientierungsbedarfe für die gesundheitspolitische Versorgung; nicht nur, aber eben auch im deutschen Gesundheitssystem. Dabei kämen dem Ausbau der Primärprävention in Arbeitswelt und Gesellschaft, der Anpassung der Versorgung an das chronisch-degenerativ geprägte Krankheitspanorama sowie einer „sozialkompensatorisch“ ausgerichteten Versorgung zum Abbau der gesellschaftlichen Ungleichverteilung von Krankheit und Gesundheit entscheidende Bedeutung zu¹⁴⁶. Obwohl die gesundheitspolitische Defizit-Analyse in der Kommissionsmitteilung durchaus die Zusammenhänge zwischen sozialer Stellung und Gesundheit sowie Defizite in der Versorgungsqualität in europäischen Gesundheitssystemen andeutet, dürften die strukturellen Grenzen des offenen Koordinierungsverfahrens sowie die starke Kostendämpfungsperspektive in der Debatte um „gute Praktiken“ einer präventiven und sozialkompensatorischen Ausrichtung der europäischen Gesundheitspolitik im Wege stehen oder gar gegenläufige

¹⁴⁴ Winkelhake/Miegel/Thormeier haben in einer Untersuchung der personellen Verteilung der Leistungsausgaben der deutschen GKV für die Bereiche der Krankenhäuser, des Krankengeldes und der Arzneimittelversorgung für die Jahre 1998/1999 sogar eine noch höhere Konzentration der Kosten nachgewiesen. Zusammenfassend stellen sie fest, dass „etwa 90 Prozent aller Versicherten keinen entscheidenden Einfluss auf (für) das Kostengeschehen haben. Auf diese 90 Prozent entfallen zusammen nur rund 20 Prozent aller Ausgaben. Die restlichen 80 Prozent werden von den 10 Prozent teuersten Versicherten verursacht. Selbst innerhalb dieser Gruppe der extrem teuren Versicherten kann man noch eine starke Ungleichverteilung feststellen. Das teuerste Prozent der Versicherten verursacht fast 30 Prozent aller Kosten.“ (2002: 59).

¹⁴⁵ Rosenbrock 2002b, zur sozialen Ungleichverteilung von Gesundheitschancen siehe auch Schneider 2003, Holleder 2003 sowie grundlegend und umfassend dazu: Mielck 2000.

¹⁴⁶ Siehe dazu etwa SVRKAiG 2001a-c und Wanek/Heinrich/Chavet 2002.

Entwicklungen befördern. Sollte sich darüber hinaus das Paradigma der vermeintlich produktivitäts- und wettbewerbsfördernden Funktion sozialer Ungleichheit, das für das Neue Europäische Sozialmodell geradezu konstitutiv ist, in der Gesundheitspolitik Praxisrelevanz verschaffen, wäre ein versorgungspolitischer Rollback vorprogrammiert.¹⁴⁷

3.3 *Konsolidierung der Ausgaben statt Stabilisierung der Einnahmen*

Doch die Zwänge und Vorgaben der OMK dürften nicht nur einer präventiven und sozialkompensatorischen Neuausrichtung des Gesundheitssystems im Wege stehen. Zugleich droht der wettbewerbs- und konsolidierungspolitische Kontext, in dem sich der europäische Gesundheitsdiskurs entfaltet, den analytischen Fokus so einzustellen, dass ein Problemkomplex, der auch die deutsche Diskussion in hohem Maße prägt, höchst verzehrt wahrgenommen wird. Es handelt sich dabei um die (nicht nur in Deutschland) kontrovers diskutierte Frage nach den Ursachen der strukturellen Finanzprobleme des Gesundheitssystems bzw. der gesetzlichen Krankenversicherung. Im politischen Diskurs, den Medien und großen Teilen der Wissenschaft dominieren die Metaphern von der „Kostenexplosion“ oder vom Gesundheitssystem als „Fass ohne Boden“. Suggestiert wird ein überproportionales Wachstum der Gesundheitsausgaben, mit dem weder die allgemeine Wirtschaftskraft (BIP) noch die Einnahmen der Krankenversicherung Schritt halten konnten und das sich somit notwendigerweise in steigenden Beitragssätzen niederschlagen muss.¹⁴⁸

Seit geraumer Zeit scheint sich die bisherige Einseitigkeit durch die Hervorhebung und analytische Überbewertung der Ausgabenseite zugunsten der Anerkennung der Einnahmeproblematik zurückzubilden. Selbst der chronisch angebots- bzw. ausgabenorientierte „Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung“ (SRW)¹⁴⁹ anerkennt in seinem neuen Gutachten die Bedeutung der Erosion der Einnahmebasis als eine wichtigen Ursache der Finanzprobleme der gesetzlichen Krankenversicherung. Zwar sei insgesamt festzuhalten, dass für den Beitragssatzanstieg der letzten 30 Jahre die Ausgabensteigerungen bedeutender gewesen seien als die Entwicklung der beitragspflichtigen Einnahmen, doch hätten „– variierend mit dem Betrachtungszeitraum – auch Probleme auf der Einnahmeseite eine Rolle gespielt“ (SRW 2002: Ziffer 247). Dabei resultierten, so der SRW weiter, die Ausgabenprobleme vor allem aus effizienzmindernden Fehlanreizen im Arzt-Patient-Verhältnis (in Gestalt einer „doppelten Rationalitätsfalle“¹⁵⁰) und ineffektiven Organisationsstrukturen (vor allem in

¹⁴⁷ Immerhin wurde im Rahmen des „GKV-Gesundheitsreformgesetz 2000“ (BGBl I S. 2626) im „Präventions-Paragraph“ § 20 des SGB V der gesetzliche Auftrag der Krankenkassen festgeschrieben, durch „Leistungen der Primärprävention (...) insbesondere einen Beitrag zur Verminderung sozial bedingter Ungleichheit von Gesundheitschancen“ zu erbringen. Dieser Auftrag diene bereits als Anknüpfungspunkt gemeinsamer – sicherlich noch unzureichender – Vorhaben der Krankenkassen und weist zweifelsohne auch für weitere Strukturereformen einen wichtigen Weg (dazu: Rosenbrock 2001).

¹⁴⁸ Vgl. für viele Braun/Kühn/Reiners 1998, Kruse/Kruse 2002, Amelung/Glied/Topan 2001, Bandelow 2002.

¹⁴⁹ Zu den bisherigen Analysen des Sachverständigenrates Wirtschaft zum Gesundheitswesen siehe insbesondere SRW 2000: Ziffer 267-489 sowie SRW 2001: 261-272.

¹⁵⁰ Unter der „doppelten Rationalitätsfalle“ versteht der SRW Anreizstrukturen auf der Mikroebene, die sowohl dem Versicherten als auch dem Arzt kostentreibende Verhaltensweisen nahe legen. Da es sich bei den Beiträgen zur GKV um Zwangsbeiträge handle, die der Versicherte weder durch seine Lebensweise noch durch das Maß der Inanspruchnahme beeinflussen könne, sei ein kostenunabhängiges Nachfrageverhalten individuell rational. Auf der Anbieterseite ergäbe sich ein auf eine Mengenausweitung gerichtetes Ange-

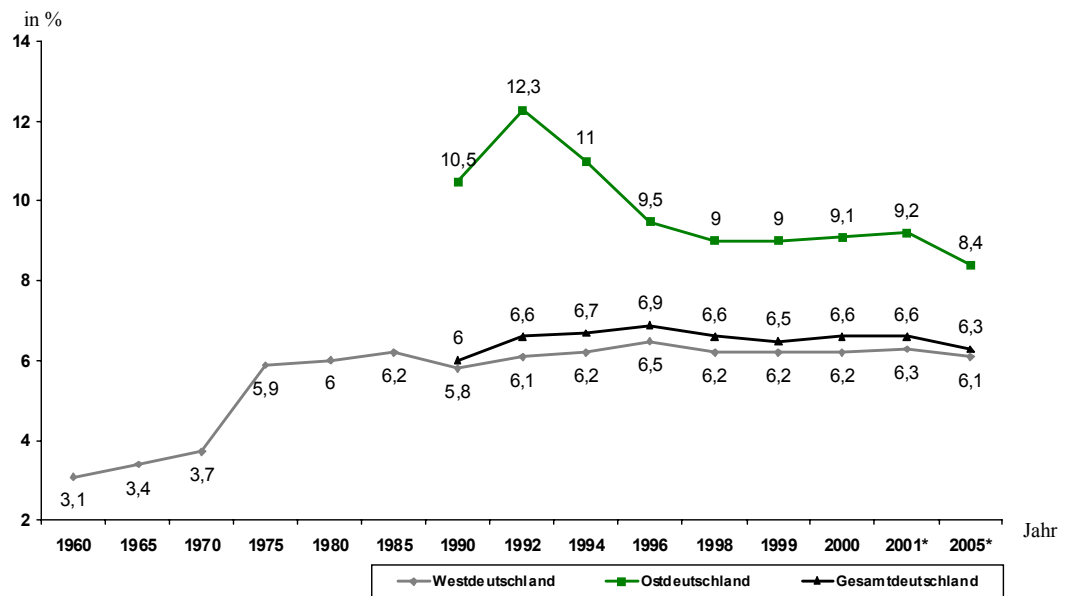
Gestalt einer antiquierten Vertriebsstruktur im Arzneimittelbereich und fehlendem Wettbewerb in der Vertragsgestaltung zwischen Krankenkassen und Leistungsanbietern). Zugleich sei für die Krankenversicherung jedoch ein Einnahmeproblem gegeben, „da ihre Finanzgrundlage durch hohe Arbeitslosigkeit, Leistungsrücknamen bei den Renten, Frühverrentungsmaßnahmen, eine Verschiebung von Kosten der sozialen Sicherung zu Lasten der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie einen Mitgliederverlust an die Private Krankenversicherung geschwächt wird.“ (SRW 2002: Ziffer 484).

Mit dieser (wenn auch nur partiellen) Anerkennung des strukturellen Einnahmeproblems beitragsfinanzierter Gesundheitssysteme in Folge des Strukturwandels der Arbeitsmärkte und der volkswirtschaftlichen Verteilungskonstellationen gewinnt der Sachverständigenrat Wirtschaft Anschluss an eine Auffassung, die darauf verweist, dass die Metapher der „Kostenexplosion“ (etwa infolge einer „Anspruchsinflation“ der Versicherten) nicht die ökonomische Realität des deutschen Gesundheitswesens trifft (DIW 2002, Kühn 2001, Wille 2002, SVRKaIG 2003). Dies gilt, obwohl die Entwicklung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung augenscheinlich anderes nahe legt. Betrag der Beitragssatz zur GKV 1970 durchschnittlich noch 8,2 Prozent, so erhöhte er sich bis 1975 auf 11,3 Prozent um dann bis 2001 auf 13,5 Prozent (Westdeutschland) bzw. 13,7 Prozent (Ostdeutschland) zu steigen (SRW 2002: Tab 75; siehe auch *Abbildung 4*). Gleichwohl war dies keineswegs auf eine gleichartige Entwicklung der Ausgaben zurückzuführen. Kam es noch bis Mitte der 1970er Jahre infolge verschiedener Leistungsgesetze zu einer deutlichen Ausgabenausweitung (vor allem im Zusammenhang mit der Einführung der Einzelleistungsvergütung und des Zahnersatzes als Regelleistung), so verlief der Anstieg der Gesundheitsausgaben in Westdeutschland seit Mitte der siebziger Jahre im Gleichklang mit dem Wachstum der allgemeinen Wirtschaftskraft, so dass die GKV-Quote (Anteil der GKV-Ausgaben am BIP) recht konstant blieb und lediglich im Zuge der deutschen Wiedervereinigung für Gesamtdeutschland kurz anstieg. Lag in der alten BRD der Anteil der GKV-Ausgaben am BIP in 1960 bei 31, 1 Prozent und stieg bis ins Jahr 1970 lediglich auf 3,7 Prozent, so ist bis 1975 ein Anstieg auf 5, 9 Prozent zu verzeichnen, der bis 2001 fast konstant blieb. Lediglich der hohe Wert für Ostdeutschland, der allerdings in 1992 mit 12,3 Prozent seinen Höhepunkt überschritt und sich seit her dem Westwert annähert, führte dazu, dass die gesamtdeutsche GKV-Quote mit 6,6 Prozent etwas höher liegt (*Abbildung 6*).¹⁵¹

botsverhalten aus dem geltenden System der Einzelleistungshonorierung, da die Ärzte aufgrund ihrer höheren Sachkunde in der Lage seien, in weiten Teilen die Nachfrage nach ihren Leistungen selbst zu bestimmen. Auswege aus diesen kostensteigernden Rationalitätsfallen seien Selbstbehalte auf der Nachfrageseite sowie ein stärker ergebnisorientiertes Honorierungssystem auf der Angebotsseite (SRW 2002: Ziffern 485ff.). Bei der Annahme anreizstrukturbedingter Rationalitätsfallen im Arzt-Patient-Verhalten handelt es sich um „liberale Klassiker“ der mikroökonomisch orientierten Wirtschaftstheorie, die etwa unter den Begriffen des „moral hazard“ bzw. der „angebotsinduzierten Nachfrage“ zum Standardrepertoire der Gesundheitsökonomik gehören (vgl. für viele: Graf von der Schulenburg/Greiner 2000 sowie Rosenbrock/Gerlinger 2003). Dies gilt ebenfalls für die vorgeschlagenen Lösungswege (Enquete-Kommission 1990).

¹⁵¹ Auch das DIW kommt in seiner Berechnung, die methodisch geringfügig von denen des BMWA abweicht, zu dem Ergebnis, dass weder die GKV-Quoten noch die allgemeine Gesundheitsquote (Anteil Gesamtausgaben im Gesundheitsbereich BIP) merklich anstiegen. „Die Ausgaben für Gesundheit sind ... als Quote am BIP seit Mitte der 70er Jahre nur geringfügig gestiegen, dies gilt sowohl für die Ausgaben der GKV als auch für die Gesamtausgaben. So stieg die Quote für die Leistungsausgaben der GKV von 5,84 Prozent im Jahr 1975 auf 6,04 Prozent im Jahr 1998. Die Relation aller Gesundheitsausgaben zum BIP stieg von 13,08 Pro-

Abbildung 6: Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung
(Anteil am Bruttoinlandsprodukt 1960 – 2005 in v.H.)



*geschätzt

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit; eigene Darstellung

Schließlich lässt sich zeigen, dass die Schwankungen in der GKV- bzw. Gesundheitsquote weniger durch Schwankungen der vergleichsweise unelastischen Nachfrage der Versicherten nach Gesundheitsgütern bzw. schwankende GKV-Ausgaben als vielmehr durch das zyklische Wachstum des BIP hervorgerufen wurden (Kühn 2001: 4).

Die steigenden Beitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung, an der gemeinhin die Debatte um die vermeintliche Kostenexplosion ansetzt, gehen vor allem auf Probleme auf der Einnahmeseite zurück. Zum einen hat die GKV in der jüngeren Vergangenheit einen merklichen Mitgliederverlust, vor allem in Richtung Private Krankenversicherung (PKV), zu verzeichnen. Da es sich bei den Wechslern in die PKV in der Regel um „gute Risiken“ handelt, verschlechtert sich die Einnahme-Ausgabe-Situation der GKV entsprechend.¹⁵² Zugleich hat die in der deutschen Sozialpolitik traditionsreiche „Verschiebebahnhof-Politik“¹⁵³ einen Beitrag zu den aktuellen Finanzproblemen und dem Beitragssatzdruck geleistet. Insgesamt wurde das Belastungsvolumen für die GKV durch Maßnahmen dieser Art, je nach gewählter Methode bei der Schätzung und den einbezogenen Maßnahmen, im Zeitraum der Jahre 1995 bis

zent im Jahr 1975 auf 13,46 Prozent im Jahr 1998.“ (DIW 2002: 81) Den gleichen Entwicklungstrend bestätigt Gerlinger (2002b: 30-31) anhand neuerer Zahlen für die folgenden Jahre.

¹⁵² Zwischen Dezember 2001 und Juli 2002 verlor die GKV etwa 380.000 Mitglieder, was einem Netto-Verlust von rund 1 Mrd. Euro bedeutete (SRW 2002: Ziffer 235).

¹⁵³ Unter „Verschiebebahnhof-Politik“ sind insbesondere Gesetzesänderungen zu verstehen, die im Interesse der Entlastung eines Zweiges der Sozialversicherung (zumeist der Arbeitslosen- oder Rentenversicherung) oder des allgemeinen Staatshaushaltes Belastungen eines anderen Bereichs (hier der GKV) in Kauf nehmen.

2002 auf zwischen 12,1 Mrd. Euro und 29,3 Mrd. Euro geschätzt (SRW 2002: 250 und Tabelle 42).

In der langen Frist und strukturell dürfte aber der verteilungspolitisch begründeten Erosion der Einnahmen der Krankenversicherung die entscheidende Bedeutung zukommen. So reduzierte sich die Einnahmebasis der GKV vor allem in Folge der seit Beginn der 80er Jahre rückläufigen Verteilungsposition der abhängig Beschäftigten bzw. der beitragspflichtigen Erwerbstätigen. Weist bereits die (bereinigte) Lohnquote seit Beginn der 1980er Jahre in der Tendenz eine sinkende Entwicklung auf (Kühn 2001), so ist darüber hinaus ein unterproportionales Wachstum der versicherungspflichtigen Einkommen zu verzeichnen. Von 1980 bis zum Jahr 2000 stieg das BIP je Erwerbstätigen um 115,2 Prozent, die beitragspflichtigen Einnahmen je GKV-Mitglied jedoch lediglich um 84,3 Prozent. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Beitragsbemessungsgrenze (Westdeutschland) ebenfalls lediglich um 104,8 Prozent anstieg (Wille 2002: 8). Die aus dieser Kluft sich ergebende Größenordnung der Beitragsausfälle für die GKV wird an einer fiktiven Rechnung deutlich. Unterstellt wird, dass die beitragspflichtigen Einnahmen je Mitglied im genannten Zeitraum mit der gleichen Wachstumsrate wie das BIP je Erwerbstätigem zugenommen hätten: „Danach wären die beitragspflichtigen Einnahmen je Mitglied im Jahr 2000 um 16,7 Prozent höher gewesen, was in den alten Bundesländern bei gegebenem Beitragssatz fiktiven Mehreinnahmen von 35,6 Mark (18,2 Milliarden Euro) entspricht. Mit Hilfe dieser fiktiven Mehreinnahmen ließe sich das gegebene Ausgabenvolumen bei einem durchschnittlichen Beitragssatz von knapp 11,6 Prozent decken. Dieser Beitragssatz weicht unwesentlich von jenem der Jahre 1980 beziehungsweise 1984 ab. Hochgerechnet auf das gesamte Bundesgebiet belaufen sich die entsprechenden fiktiven Mehreinnahmen auf fast 43 Milliarden Mark (22 Milliarden Euro).“ (Wille 2002: 8) In dieser Entwicklung spiegeln sich insbesondere die Folgen der strukturellen Massenarbeitslosigkeit, der Ausdehnung von Beschäftigungsformen jenseits des „Normalarbeitsverhältnisses“ sowie die verteilungspolitische Defensive der Gewerkschaften in Folge dieser Verwerfungen auf den Arbeitsmärkten. Hinzu kommt die Besonderheit des deutschen Beitragsrechts, die sogenannte Beitragsbemessungsgrenze (§ 223 SGBV), die dazu beitrug, dass die GKV-Einnahmen noch einmal hinter der allgemeinen Entwicklung der Lohneinkommen zurückblieben.

Mit dieser etwas ausführlicheren Darlegung der Ursachen des mittlerweile chronischen Finanzdefizits soll nun keineswegs der Fokus gänzlich von ausgabeseitigen Problemen weggenommen und einseitig auf Einnahmeprobleme ausgerichtet werden. Die hier skizzierte Sicht der Dinge zwingt keineswegs dazu, Ineffizienzen und Ineffektivitäten bei der Produktion und Verteilung von Gesundheitsprodukten und -leistungen oder die Verschwendung im Sinne nicht sachdienlicher Ausgaben zu ignorieren, wie sie in den Unter-, Über- und Fehlversorgungslagen deutlich werden. Zugleich leugnet sie keineswegs „explodierende“ Ausgabenentwicklungen in einzelnen Versorgungssektoren (etwa im Arzneimittelbereich), denen Strukturdefizite zugrunde liegen, die im Rahmen einer nachhaltigen Reformpolitik zu beseitigen wären (dazu etwa SVRKAiG 2002). Doch sie verweist auf die Grenzen einer politischen Reformstrategie, die sich einseitig auf das Ziel der Kostendämpfung durch Ausgabenreduzierung oder -begrenzung konzentriert, und sie verweist auf die Notwendigkeit der Verbreiterung und Verstetigung der Einnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung. Doch auch Strate-

gien solcher Art sollten sinnvolle ausgabensteuernde Regulierungen wie etwa zielorientierte, mittelfristige und flexible Globalbudgets (Kühn 2001: 17-23) sowie die Möglichkeiten preis- und mengenregulierender Interventionen in besonders kostentreibenden Versorgungsbereichen wie den Arzneimittelsektor (SRW 2002: Ziffer 289) nicht vernachlässigen. Gleiches gilt für Vorschläge zur Stabilisierung der Einnahmebasis etwa durch die Weiterentwicklung der GKV zu einer Erwerbstätigenversicherung, die An- oder Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze, die Ergänzung der Beitragseinnahmen aus Steuermitteln oder schließlich die Verbeitragung weiterer Einkommensarten wie Einkommen aus Kapitalbesitz, Verpachtung, Vermögen oder weiteren Versorgungsbezügen (Klose/Schnellschmidt 2001 und Jacobs/Schnellschmidt 2002).¹⁵⁴ Doch bei der Profilierung dieser Reformoptionen und der Orientierung auf eine sozial verträgliche Konsolidierung der GKV könnte sich die Europäisierung der Gesundheitspolitik als eher hinderlich denn als förderlich erweisen. So wie die Nähe der Debatte zur Strategie der fiskalischen Austeritätspolitik auch in der Gesundheitspolitik Ausgabensenkung statt Einnahmestabilisierung nahe legt, so dürfte die allgemeine Ausrichtung der europäischen Debatte in Richtung Marktöffnung und Kartellverbote das Ansehen marktkorrigierender Budgetierungs- und Preisregulierungselemente oder einer Einbeziehung weiterer Personengruppen oder Einkommensarten in das Solidarsystem nicht gerade fördern. Auch in diesem Sinne droht die Europäisierung der Gesundheitspolitik, die ohnehin stabile Hegemonie anti-interventionistischer und marktorientierter Reformoptionen weiter zu verfestigen.

3.4 *Vertiefung wettbewerbspolitischer Paradoxien*

Auch für das Regulierungsmodell des deutschen Gesundheitswesens könnten die Einflüsse der Europäisierung der Gesundheitspolitik mit höchst problematischen Folgewirkungen verbunden sein. Sollten sich im deutschen Gesundheitssystem die Versuche verstetigen, der über die europäische Ebenen verstärkten Kostensenkungs- und Vermarktlichungsperspektive durch die Ausdehnung wettbewerblicher und risikoprivatisierender Regelungen zu genügen¹⁵⁵, so würde dies zwar einem „internationalen Megatrend“ in der Gesundheitspolitik (Buchner/Wasem 2000: 361) folgen. Doch zugleich wären, so die hier vertretene These, gravierende Folgeprobleme abzusehen. Der Grund: im medizinischen System eignen sich Markt und Wettbewerb weder als Instrumente zur Kostendämpfung noch zur Verbesserung der Versorgungsqualität; beide neigen vielmehr eher dazu, sich in klassischen Mittel-Ziel-Konflikten zu verfangen und zu paradoxen Politikergebnissen zu führen, die vielfach mit den anvisierten Politikergebnissen nicht mehr viel zu tun haben oder gar in ihr Gegenteil umschlagen. Diese These soll im folgenden illustriert und begründet werden:

Wettbewerb und Kostendämpfungspolitik

Kostendämpfungspolitiken und die Einführung bzw. der Ausbau „regulierter Wettbewerbsmodelle“ spielen bei den Versuchen, die Gesundheitssysteme in Europa zu reformieren, eine wichtige Rolle (Moran 1999, Freemann 2000, Freemann/Moran 2000, Light 2001, Saltmann 2002). In vielen Staaten starteten staatliche Gesundheitsreformen den Versuch – selbstredend

¹⁵⁴ Als Überblicksdarstellungen über die Optionen einer Finanzreform in der GKV siehe auch SVRKAiG 1997: Ziffern 422-598 sowie neuerdings SVRKAiG 2003: Ziffern 28-210; zu den Forderungen politischer Akteure vgl. Deppe/Burkhardt 2002.

¹⁵⁵ Zur aktuellen Debatte: Gerlinger/Lenhardt/Stegmüller 2002.

mit unterschiedlicher Radikalität –, mittels Reduzierung von Gesundheitsleistungen und Kürzung von Gesundheitsausgaben zur finanziellen Konsolidierung der Gesundheitssysteme wie der öffentlichen Haushalte insgesamt beizutragen. Nicht selten wurde zur Realisierung der formulierten Konsolidierungsziele auf die Implementierung von Markt- und Wettbewerbselementen gesetzt, die freilich in der Regel in überschaubaren Dosen verabreicht wurden. Doch kein Zweifel, „the cluster of policies known as ‚managed competition‘ became the prevailing international model for health care policy in the 1980s and 1990s“ (Light 2001: 682). Hinter dieser Orientierung auf Modelle eines mehr oder weniger regulierten Wettbewerbs verbarg sich nicht selten die Hoffnung, die anonymen Mechanismen des Marktes könnten vorhandene Wirtschafts- und Effizienzpotenziale erschließen, von sich aus Konsolidierungserfolge erzielen oder zumindest Spielräume für staatliche Maßnahmen der Reduzierung von Budgets und Ausgaben schaffen, ohne dass sich die Regierungen in kräftezehrenden und legitimationsriskanten Konflikten mit Versicherten, Patienten und Interessengruppen verschleifen müssten. Doch die Resultate dieser Politik fielen nicht sehr überzeugend aus. Das gilt zum einen für den Versuch, mehr Kostendämpfung über mehr Wettbewerb zu realisieren. Die bisherigen Erfahrungen mit den Kosteneffekten wettbewerblicher Regulierung im Gesundheitssektor haben Vermarktlichungs- und Privatisierungsstrategien nicht als taugliche Instrumente zur Kostensenkung profiliert.¹⁵⁶ Im Gegenteil: Mit Blick auf die gängigen Kostenindikatoren zeigt sich, dass in Staaten mit nationalen Gesundheitsdiensten der Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP und die Pro-Kopf-Ausgaben tendenziell geringer ausfallen, als dies in Staaten mit Sozialversicherungssystemen der Fall ist (DIW 2002: 164-167). Hingegen sind diese Kostenindikatoren in dem wohl am stärksten wettbewerblich ausgerichteten US-amerikanischen System am höchsten (Schmidt 1999a: 290 und 293) und scheinen auch zukünftig diese Spitzenstellung nicht zu verlieren.¹⁵⁷ Auf der andern Seite existieren vielfältige Erfahrungen und Belege für kostendämpfende Effekte staatlicher Tätigkeit in der Gesundheitspolitik. So haben verschiedene Studien auf positive Kosteneffekte eines hohen „Zentralisierungsgrades der Steuerung und der Kontrolle der Leistungsanbieter und der Finanzierung“ sowie einer „Durchdringung der Gesundheitsfinanzierung durch den Staat“ aufmerksam gemacht (Alber 1989, OECD 1999 und 2002). Die (empirisch belegte) ausgabendämpfende Eigenschaft staatlich organisierter Gesundheitsdienste ist gar als „National Health Service“-Faktor (Schmidt 1999a: 314) in die empirische Gesundheitsforschung eingegangen; und die ausgabenbegrenzende Wirkung staatlicher Interventionen in die Finanzierung nichtsstaatlicher Gesundheitssysteme wurde in Form der These von den „ausgabensenkenden Wirkungen der zunehmenden Einschaltung des Staates in die Finanzierung des Gesundheitswesens“ (Schmidt 1999a: 303) verdichtet.

¹⁵⁶ Light (2001) macht im Rahmen einer Auswertung nationalstaatlicher Fallanalysen bereits in einigen Staaten einen ordnungspolitischen „backdraft“ wettbewerbsorientierter Gesundheitsstrategien aus, da diese Strategien und die mit ihnen verbundene Wettbewerbsdynamik eher zu Kostenexpansionen als -reduzierungen geführt haben.

¹⁵⁷ So auch die neue Health-Data-Studie der OECD (2002), in der unter anderem die Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben für Gesundheit in den OECD-Ländern für die Jahre 1990-2000 untersucht wurde. Am höchsten lag der Anteil der Kosten für das Gesundheitswesen nach wie vor in den USA. Dort stieg er zwischen 1990 und 2000 von 11,9 Prozent des BIP auf etwa 13 Prozent. In den USA wird auch weiterhin mehr Geld pro Kopf der Bevölkerung für Gesundheit ausgegeben als in andern OECD-Ländern. Im Jahre 2000 waren es 4.600 Dollar und damit mehr als doppelt so viel wie im OECD-Schnitt von knapp 2.000 Dollar.

Staatliche Regulierungen und Interventionen durch wettbewerbliche Steuerungselemente zu ersetzen, ist also gerade mit Blick auf die Kostenseite eine höchst riskantes Unterfangen.¹⁵⁸ Die Mahnung, „dass bei der Einführung von Wettbewerbselementen im Gesundheitssystem mit großer Sorgfalt zu Werke gegangen werden muss, damit der Schuss nicht nach hinten losgeht und nicht ein kostentreibender Effekt erreicht wird“ (Buchner/Wasem 2000: 353), kann auf jeden Fall eine deutlich höhere empirische und theoretische Evidenz für sich in Anspruch nehmen als die üblichen wettbewerbsoptimistischen Reformvorschläge. Denn mit den Spielregeln des Marktes hält auch seine Expansionsdynamik Einzug. Die Fähigkeit, sich über vorhandene Barrieren hinwegzusetzen und Felder neuer Güterproduktion und Nachfrage zu generieren, die Wettbewerb und Markt als Allokationssysteme so produktiv und so expansiv machen (und die sie als historische Sieger aus der Konkurrenz mit staatlichen Planungssystemen haben hervorgehen lassen), gereichen ihnen mit Blick auf das Politikziel Kostendämpfung zum Nachteil. Es ist also kein Zufall, dass die Strukturreformen, die in den Gesundheitssystemen der westlichen Industrieländer als Antwort auf den „fiskalischen Imperativ“ immer wieder durchgeführt wurden und die sich weitgehend am Konzept eines mehr oder weniger „regulierten Wettbewerbs“ orientierten, in der Regel nicht sonderlich erfolgreich waren. Denn die in diesem Rahmen eingeführten Wettbewerbselemente vermochten, so Light in seiner vergleichenden Fallstudie (2001), allenfalls kurzfristig mehr Effizienz in der Gesundheitsversorgung zu erzwingen. „But in the medium and long run, it rewards market expansion and economic growth through new products and generation of new ‚need‘.“ (Light 2002: 702). Diese Innovationskräfte des Wettbewerbs erforderten aber nicht kleinere, sondern größere Budgets, die dann doch wieder politisch begrenzt und zurückgeführt werden mussten. Und nicht selten zogen diese unverzichtbaren Sparmaßnahmen gerade jene Konflikte mit Versicherten und Lobbygruppen des Gesundheitssystems nach sich, die eigentlich hätten vermieden werden sollen und die den Regierungen erheblich zu schaffen machten.

Es spricht vieles dafür, dass die Implementierung weiterer wettbewerblicher Steuerungselemente auch im deutschen System und gerade mit Blick auf das Ziel der Dämpfung der Kostendynamik höchst wahrscheinlich mit schädlichen Nebenwirkungen verbunden wäre. Indem die Strategie des „weniger Kosten durch mehr Wettbewerb“ diese Erkenntnisse ignoriert, könnte sie schnell in die Falle eines sich selbst verstärkenden „negativen Konsolidierungszirkels“ geraten. Wenn mehr Wettbewerb das Ziel von Sparerfolgen konterkariert und stattdessen zu einer weiteren Kostenexpansion führt, entstehen neue Konsolidierungszwänge, die dann noch weitreichendere Vermarktlichungs- und Privatisierungsschübe heraufbeschwören dürften. So entsteht die Gefahr eines „Hase und Igel“-Wettlaufs, der für die Wettbewerbsproponenten nicht zu gewinnen ist, in dessen Folge sich aber Leistungseinschnitte mit Risiko-privatisierungen bzw. Wettbewerbselementen einen leistungs- und versorgungspolitischen Anpassungswettbewerb nach unten liefern könnten.

¹⁵⁸ Mit den Verweisen auf die Kostendifferenzen der Gesundheitssystemtypen ist natürlich noch nichts über ihre Effizienz gesagt. Dazu müssten im Sinne einer Input-Outcome-Analyse Kosten und Nutzen in Relation zueinander gesetzt werden; natürlich ist nicht auszuschließen, dass staatliche Systeme ihre Kostengünstigkeit durch geringere Leistungsniveaus und -qualitäten erkaufen. Gleichwohl bieten die hier zitierten Studien keine Belege dafür.

Wettbewerb und versorgungspolitische Ziele

Eine forcierte Vermarktlichungs- und Privatisierungspolitik wäre aber nicht nur wegen ihrer Kostenimplikationen, sondern auch aus einer qualitäts- und versorgungspolitischen Sicht mit erheblichen Risiken für den Fortbestand des sozialen Krankenversicherungssystems verbunden. Das gilt zum einen mit Blick auf die unverzichtbare sozialkompensatorische Ausrichtung sozialer und medizinischer Versorgung. So haben neuere sozialepidemiologische Studien erneut den positiven Zusammenhang zwischen einer, von individuellen Einkommen möglichst unabhängigen Gesundheitsversorgung und Erfolgen bei der Verminderung der sozialen Ungleichverteilung von Gesundheitschancen belegt. Das staatliche Gesundheitssystem in Großbritannien sowie die deutsche soziale Krankenversicherung mit ihren (vergleichsweise) egalitären Leistungsprinzipien scheinen signifikant erfolgreicher bei dem Versuch, das erhöhte Mortalitätsrisiko in schwächeren Einkommensgruppe abzufedern.¹⁵⁹

Doch auch im Verhältnis zwischen den Trägern der Krankenversicherung ist nicht plausibel, warum mehr Wettbewerb zu mehr Versorgungsqualität führen sollte. Schon im theoretischen Modell sind die Anreizstrukturen mikro- und makroökonomischer Wettbewerbskonstellationen mit Blick auf den gesundheitspolitischen Reformbedarf höchst problematisch (Kühn 1998, Rosenbrock 2002b). Und die Praxiserfahrungen bestätigen: Entgegen den Vermutungen des gesundheitsökonomischen und -politischen Mainstreams bringt ein unregulierter Wettbewerb zwischen den Trägern der sozialen Krankenversicherung eine Anreizstruktur hervor, die nicht Patientenorientierung, Qualitätssicherung und Wirtschaftlichkeit, sondern volkswirtschaftlich und gesundheitspolitisch kontraproduktive Handlungsorientierungen einfordern. In einer Wettbewerbskonstellation, in der der Preis (also: der Kassenbeitragssatz) zum entscheidenden Parameter avanciert, sind die Kassen faktisch dazu gezwungen, ihren Beitragssatz über Strategien der positiven oder negativen Risikoselektion¹⁶⁰ niedrig und damit wettbewerbsfähig zu halten. Doch ohne massive Gegenmaßnahmen ist dies mit erheblichen Folgeproblemen verbunden. „Zusammenfassend muss deshalb vor einem unflankierten Kassenwettbewerb gewarnt werden, weil er

- eine dysfunktionale und ressourcenverzehrende Verlagerung der Kassenaktivitäten auf die Risikoselektion erzwingt;
- eine gesamtwirtschaftlich sinnlose und solidaritätsgefährdende Mitgliederwanderung auslöst, bei der die Kassenwechsler nur risikostruktur-, aber keine effizienzbedingten Beitragssatzvorteile realisieren; sowie

¹⁵⁹ Klein und Unger (2001: 108) kommen in ihrer Untersuchung, in der sie unter anderem die Einkommensabhängigkeit des Sterblichkeitsrisikos von den institutionellen Merkmalen des Gesundheitssystems in den USA, Großbritannien und Deutschland untersuchen, zu folgendem Ergebnis: „(...) am stärksten fällt die Reduzierung des Einkommenseffektes aus bei einer umfassenden Einbeziehung der Bevölkerung in ein staatlich-öffentlich organisiertes Krankenversicherungs- bzw. Versorgungssystem und einer für den Einzelnen unentgeltlichen Inanspruchnahme der Leistungen (Großbritannien, Deutschland). Die Reduzierung des Einkommenseffektes bleibt jedoch gering, wenn die medizinische Versorgung stark von privaten Ausgaben abhängt (USA).“; vgl auch Mielck 2000: 76ff.

¹⁶⁰ Als positive Risikoselektion wird eine Mitgliederrekrutierungsstrategie bezeichnet, die auf die gezielte Anwerbung relativ gesunder Mitglieder mit höheren Einkommen, niedrigen Morbiditätsrisiken und möglichst wenigen beitragsfreien Familienangehörigen zielt; als negative Risikoselektion eine Strategie, die auf die Fernhaltung morbid, geringverdienender und kinderreicher Mitglieder zielt oder diese indirekt oder direkt zum Kassenwechsel zu veranlassen sucht.

- ein durch Risikoselektion und nicht durch Unwirtschaftlichkeit bedingtes ‚Kassensterben‘ auslöst, das die Gefahr einer Monopolisierung und – auf dem Weg dahin – einer anhaltenden Instabilität der Marktstrukturen bzw. Kassenlandschaft in der GKV mit sich bringt.“ (Cassel u. a. 2001: 23)

Aber selbst wo der politische Wille vorhanden ist, diesen Defiziten entgegen zu wirken, stellen sich erhebliche Probleme, wie gerade der Dauerkonflikt um die Ausgestaltung des kassenartenübergreifenden Risikostrukturausgleichs (RSA) (§§ 266-268 SGB V) deutlich werden lässt. Bisher haben die getroffenen Regulierungen die Dynamik des Wettbewerbs und die strategischen Ausweichreaktionen der Krankenkassen weitgehend unterschätzt und sahen sich zu permanenten Nachregulierungen veranlasst. Die politisch apostrophierte Kanalisierung in Richtung eines Qualitäts- und Effizienzwettbewerbs in der Gesundheitsversorgung ist gleichwohl bisher nicht gelungen. Als vorläufig letzte Maßnahme in dieser Absicht kann wohl die politisch eingeleitete morbiditätsorientierte Weiterentwicklung des Finanzausgleichssystems und seine Ergänzung durch „Strukturierte Behandlungsprogramme bei chronischen Erkrankungen“ (DMP – Disease-Management-Programme) (§§ 137 f. und 137g SGB V) im Rahmen des Gesetzes zur Reform des Risikostrukturausgleichs gelten.¹⁶¹

Dieser RSA verfügt über eine kleine Geschichte, die zugleich als Geschichte der Dilemmata des Wettbewerbs im Gesundheitssystem gelesen werden kann. Es begann mit der Eröffnung von Wettbewerbsspielräumen unter den Krankenkassen¹⁶² durch das Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) von 1992, durch die Krankenkassen zu Konkurrenten auf dem Markt der sozialen Krankenversicherung wurden und ihre Bestandsgarantie verloren. Seither avancierte der Beitragssatz zum entscheidenden Wettbewerbsparameter, der in hohem Maße über Mitgliedererwinne und -verluste und damit über die wirtschaftliche Zukunft der Kasse entscheidet. Damit wurde eine ökonomische Anreizstruktur gesetzt, die das Kassenhandeln nach betriebswirtschaftlichen und nicht nach versorgungspolitischen Kriterien ausrichtet, indem sie bestimmte Strategieoptionen ökonomisch belohnt und andere bestraft. Belohnt wird das Einwerben „guter“, bestraft wird Halten „schlechter“ Risiken. Doch von Beginn an war offensichtlich, dass den Krankenkassen innerhalb dieser Anreizstruktur verbindliche Spielregeln vorgegeben und enge Grenzen für ihr Wettbewerbsverhalten gesetzt werden mussten, um gesundheitspolitisch höchst schädliche Strategien der positiven oder negativen Risikoselektion zu verhindern. Mit diesem Ziel wurden ein hochkomplexes Finanz- und Risikostrukturausgleichsverfahren (§§ 265-267 SGB V) mit hohem Verwaltungsaufwand eingeführt, das infolge immer wieder neuer Ausweichreaktionen der Kassen mehrfach nachjustiert werden musste. Schließlich endete der Kampf um die Regulierung des Kassenwettbewerbs zur Vermeidung ungewollter Wettbewerbsfolgen in einer „Weiterentwicklung“ des Risikostrukturausgleichs (§ 268 SGB V) und der Einführung eines ergänzenden Ausgleichsverfahrens für aufwändige Leistungsfälle („Ri-

¹⁶¹ „Gesetz zur Reform des Risikostrukturausgleichs in der Gesetzlichen Krankenversicherung“ (BGBl. I S. 3465) zum Konzept der Disease-Management-Programme vgl. SVRKAiG 2001b.

¹⁶² Dies geschah insbesondere durch die Einführung des allgemeinen Wahlrechtes für alle Versicherte und die Ausdehnung des Kontrahierungszwangs auf alle Kassen (mit Sonderregelungen für Innungs- und Betriebskrankenkassen) im Rahmen des „Gesundheitsstrukturgesetzes“ (GSG) von 1992 (BGBl. I S. 2266); dazu Stegmüller 1996 und Gerlinger 2002a.

sikopool“ nach § 269 SGB V)¹⁶³, die faktisch etwaige wettbewerbspolitische Vorsprungsgewinne einzelner Kassen verhindern oder im GKV-System umverteilen sollen. Die nun bis zum Jahre 2007 angestrebte Weiterentwicklung des RSA zum „Morbi-RSA“ trägt der Erkenntnis Rechnung, dass der Finanzausgleich in seiner bisherigen Form nicht in der Lage war, schädliches Wettbewerbsverhalten der Kassen in Form aktiver Risikoselektion und Konzentration der Werbe- und Versorgungsaktivitäten auf die „guten Risiken“¹⁶⁴ zu unterbinden. Offensichtlich erwies sich der wettbewerbsgetriebene Anreiz zur Risikoselektion gegenüber dem gesetzlichen Auftrag einer sozialkompensatorischen Versorgungspolitik als stärker. Durch die „vollständige und definitive Einführung“ des „Morbi-RSA“ soll nun ein Beitrag dazu geleistet werden, „die mit dem Risikostrukturausgleich in seiner bisherigen Ausgestaltung noch verbundenen Anreize zur Risikoselektion weiter einzuengen“, indem die bisher nur unzureichende Morbiditätsbelastung der Krankenkassen durch eine direkte Erfassung der Morbidität der Versicherten und einen entsprechenden Ausgleich ersetzt wird.¹⁶⁵ Hinzu kommen mit den DMPs Programme zur Behandlung chronischer Erkrankungen, die verbindliche und aufeinander abgestimmte Behandlungs- und Betreuungsprozesse beinhalten, die über Krankheitsverläufe und institutionelle Versorgungssektoren hinausreichen und auf der Grundlage medizinischer Evidenz festgelegt werden. Für die Versicherten ist die Einschreibung in die entsprechenden Programme freiwillig. Die DMPs sollen umfassenden Qualitätssicherungsmaßnahmen und einer Evaluation unterworfen und bundeseinheitlich durch das Bundesversicherungsamt (BVA) zugelassen werden. Gedacht sind sie als qualitätssichernde und effizienzsteigernde Innovationen im Versorgungsgeschehen, die einerseits „den Behandlungsablauf und die Qualität der medizinischen Versorgung chronisch Kranker verbessern“ (§ 137f. SGB V) sollen; zugleich, so die (erneute) Hoffnung des Gesetzgebers, wird durch sie „der Orientierung des Wettbewerbs auf eine Verbesserung der Versorgungsqualität ein entscheidender An Schub gegeben.“ Um die betriebswirtschaftliche Attraktivität der DMPs für die Krankenkassen zu erhöhen, finden die eingeschriebenen chronisch kranken Versicherten als eigenständige Versichertengruppe im RSA Berücksichtigung. Dort können die höheren standardisierten Leistungsausgaben für diese Gruppe im Finanzausgleichsverfahren geltend gemacht werden.

Durch den weiterentwickelten Morbi-RSA und die mit finanziellen Anreizen versehenen DMPs soll den Krankenkassen durch eine Mischung aus gesetzgeberischem Druck und finanziellen Anreizen gerade jene Qualitätsorientierung abgerungen werden, die im bisherigen Kassenwettbewerb systematisch auf der Strecke bleibt und nur noch in der Rhetorik von Kassen- und Verbandsvertretern lebt (Lauterbach/Wille 2001, Cassel u. a. 2001). Der Aufwand an gesetzlichen Maßnahmen und finanzwirtschaftlichen Verfahren, der zur Bändigung der kontraproduktiven Wettbewerbsverhaltensstile als notwendig erachtet wird, ist durchaus umfangreich. Dabei ist es keineswegs gesichert, dass sich dieses mal der Wille des Gesetzge-

¹⁶³ Siehe dazu das „Gesetz zur Weiterentwicklung des Risikostrukturausgleichs in der gesetzlichen Krankenversicherung“ (BGBl. I S. 3465).

¹⁶⁴ Unter dem Begriff „gute Risiken“ sind Versicherte zu verstehen, die in der Regel über ihre Beitragszahlungen den Kassen mehr Einnahmen zur Verfügung stellen als sie an Ausgaben für in Anspruch genommene Leistungen abfragen.

¹⁶⁵ Wo nicht anders ausgewiesen entstammen die in diesem Absatz zitierten Stellen der Begründung des Gesetzentwurfs zur Reform des RSA (Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Risikostrukturausgleichs in der gesetzlichen Krankenversicherung. Bundestags-Drucksache 14/7123, vom 12.10. 2001).

bers gegen die Dynamik des Wettbewerbs wird durchsetzen können. Bereits im Prozess der Implementierung der DMPs zeichnet sich ab, dass sich vorhandene Ressourcen und Phantasie der beteiligten Akteure, vor allem der Kassen- und Ärzteverbände, weniger auf die Entwicklung möglichst hochwertiger, evidenzgestützter Programme, sondern vor allem auf eine möglichst hohe Zahl eingeschriebener Versicherter konzentriert. Eine nicht gewollte Verhaltensweise, die sich wettbewerbspolitisch gleichwohl begründen lässt. Denn die Zahl der eingeschriebenen Patienten entscheidet zwar nicht über die realisierte Verbesserungen in der Qualität der Versorgung, wohl aber über das Volumen, das die einzelne Kasse im Rahmen des Finanzausgleichsverfahrens entlastend (als geringere Abführung in oder höhere Leistung aus dem RSA) geltend machen kann. Damit wird zugleich über die Spielräume für eine eventuell günstigere Gestaltung des kassenspezifischen Beitragssatzes entschieden und damit gegebenenfalls über die Chance, mit einem „unterdurchschnittlichen Preis“ am Markt erfolgreich um attraktive Kunden („gute Risiken“) zu werben. In den Mühlen dieses Wettbewerbs um günstige Marktpositionen droht erneut der Wettbewerb um hohe Versorgungsqualitäten zermahlen zu werden.

Erneut wird deutlich: Einmal den Weg des Wettbewerbs und der Vermarktlichung eingeschlagen, scheint die Politik schnell vor zwei nicht sonderlich attraktiven Alternativen zu stehen: Entweder sie lässt Risikoselektion und soziale Diskriminierung als strategisches Wettbewerbsverhalten zu und gefährdet damit in mittlerer Perspektive den Solidarcharakter des Systems; oder sie begibt sich auf einen Strategiepfad, auf dem sie mit immer weitgehenderen und differenzierteren Regulierungsvorschriften zur Begrenzung der ungewollten Folgeprobleme des Kassenwettbewerbs reagiert und sich damit wachsende Steuerungs- und Komplexitätsprobleme einhandelt, die dann wieder zu Ansatzpunkten für weitere Deregulierungs- und Entbürokratisierungsforderungen in den gesundheitspolitischen Arenen und Diskursen dienen.

Das Steuerungsparadox wettbewerblicher Strategien

Der hier zum Ausdruck kommende Zusammenhang zwischen forciertem Wettbewerb und komplementären Steuerungsproblemen verweist auf eine Problemkonstellation im Gesundheitswesen, die in der einschlägigen Debatte um die Reform des Gesundheitssystems systematisch unterbelichtet bleibt. Sowohl mit Blick auf das Ziel der Kostendämpfung, als auch mit Blick auf das versorgungspolitische Ziel der Qualitätsverbesserung scheint sich eine auf Wettbewerb und Markt setzende Politik einen Konflikt einzuhandeln, der die zu bewältigenden Probleme eher ver- als entschärft. Doch nicht nur das. Entgegen der staatsabweisenden Rhetorik brachten die bisher praktizierten Wettbewerbsstrategien den Staat in dem Maße wieder ins Spiel, indem seine Folgeprobleme kosten- und versorgungspolitisch relevant und damit legitimationspolitisch prekär wurden. Was hier deutlich wird, ließe sich als das Steuerungsparadox marktlicher und wettbewerblicher Reformstrategien im Gesundheitswesen bezeichnen.¹⁶⁶ Es entfaltet sich in dem Maße, wie gesundheitspolitische Reformen in staatskritischer Absicht durch Vermarktlichungs- und Wettbewerbsstrategien auf Kostendämpfung so-

¹⁶⁶ Bereits Freeman/Moran (2000: 55) weisen in der Auswertung ihrer vergleichenden Fallstudien auf eine paradoxe Konstellation hin: „This assertion of government authority reveals the paradox of reform in health care: an era when reform was pictured in the imagery of liberal economics was in truth one where state control was actually strengthened.“

wie mehr Effizienz bzw. Effektivität und weniger Staat zielen, sich dabei aber neue Kosten- und Versorgungsprobleme einhandeln und bei dem Versuch, diesen Problemen Herr zu werden, letztlich bei mehr und nicht weniger staatlichen Interventionen und Regulierungen enden.

Hier handelt es sich um ein Phänomen, so die These, das sich mittels der Denkfigur nicht-intendierter Politikfolgen bzw. nicht beabsichtigter Nebenfolgen sozialen oder politischen Handelns analysieren lassen sollte; einer Figur, die in der neueren sozialwissenschaftlichen Debatte gerade eine Renaissance erlebt (Beck/Holzer/Kieserling 2001). Dies gilt insbesondere für zwei Theoriestränge, die sich weitgehend abseits der beiden dominierenden Theorieansätze, dem handlungs- und institutionenorientierten sowie dem systemtheoretischen Ansatz, entwickeln:

Zu nennen ist hier zum einen die „Theorie reflexiver Modernisierung“, als deren führender Repräsentant fraglos der Münchner Soziologie Ulrich Beck gelten kann (siehe etwa: Beck/Giddens/Lash 1996 und Beck/Bonß 2001). Die Theorie der reflexiven Modernisierung versteht sich insbesondere als Theorie der Analyse eines tiefgreifenden „Epochenbruchs“, der etwa seit Mitte der 1970er Jahren in den reifen industriekapitalistischen Staaten des Nordens einen Prozess des Übergangs von der einfachen Ersten Moderne zu einer „reflexiven“ „Zweiten Moderne“ in Gang gesetzt habe. Im Gegensatz zu den Theorien der Postmoderne wird diese zweite „Great Transformation“ (Karl Polany) jedoch nicht als Abschied von der Moderne, sondern als moderneinterner Prozess, als „Meta-Wandel *innerhalb* der Moderne“ (Beck/Bonß/Lau 2001: 25)¹⁶⁷ interpretiert; d. h. als ein Prozess, „der nur begrenzt intendierten Veränderungen folgt und der somit in der *Kontinuität* ‚kapitalistischer‘ Modernisierung verbleibt, die gemäß ihrer eigenen Logik die national- und sozialstaatlichen Fesseln abstreift – in unserer Sprache: *Basisprämissen* aufhebt.“ (Beck/Bonß/Lau 2001: 19). Zu diesen Basisprämissen und den auf ihnen basierenden Basisinstitutionen der ersten Moderne zählen unter anderem die nationalstaatliche Verfasstheit der Gesellschaften, ihr Charakter als kapitalistisch geprägte Erwerbsgesellschaften, die Dominanz ständisch eingefärbter kollektiver Lebensmuster, ein auf Ausblendung und Ausbeutung der Natur beruhendes Naturkonzept, ein wissenschaftlich definiertes Rationalitätskonzept und ein, nach dem Prinzip der funktionalen Differenzierung betriebenes gesellschaftliches Entwicklungsmodell (Beck/Bonß/Lau 2001: 20-22). In dem Maße, in dem diese Basisinstitutionen vor allem durch ökonomische, politische und kulturelle Globalisierungsprozesse, soziale Individualisierungsschübe, die Revolutionierung der Geschlechterbeziehungen, die Ausbreitung von Formen flexibler Unterbeschäftigung und nicht zuletzt die politische Dynamik global wahrgenommener Modernisierungskrisen (wie etwa der ökologischen Krise) infrage gestellt werden, verlieren die nationalstaatlich verfassten Wohlfahrtsstaatsgesellschaften mit ihren Spielregeln an Funktions- und damit letztlich auch an Existenzfähigkeit. Damit steht allerdings nicht nur ein Gesellschafts- und Entwicklungsmodell zur Disposition. Der Einschnitt geht weit tiefer. „Es zerbricht der Monopolanspruch des westlichen Modernitätsentwurfs auf Modernität“ (Beck/Bonß/Lau 2001: 25) insgesamt. Was folgen wird, ist noch nicht ausgemacht. Über die Gestalt der (auf jeden Fall jedoch nicht mehr nationalstaatlich verfassten) Gesellschaften der Zweiten Moderne entscheiden Verlauf und

¹⁶⁷ Die Hervorhebungen in diesem und den folgenden Zitaten aus den Schriften von Beck u. a. befinden sich im Original.

Ausgang des „Metaspiels der Weltpolitik“, indem die strategisch relevanten Akteure der Zweiten Moderne: die Staaten, die weltwirtschaftlichen Akteure sowie die Akteure der globalen Zivilgesellschaft entsprechend ihrer Ausstattung mit Interessen und Macht bzw. Gegenmacht die Institutionen, Spielregeln und Entwicklungsmodelle auf globaler Ebene neu aushandeln und auskämpfen (Beck 2002).

Im hier diskutierten Kontext ist entscheidend, dass der Meta-Wandel der Ersten Moderne nicht auf erfolgreichen Strategien zielsicher agierender Akteure beruht, sondern sich gleichsam hinter dem Rücken der Handelnden aus der Kumulation nicht-intendierten Nebenfolgen einfacher Modernisierungsstrategien zusammenfügt. Er entsteht „infolge der Dominanz von nicht-intendierten *Nebenfolgen* technisch-ökonomischer und kulturell-politischer Neuerungen im globalen Kapitalismus, der auf diese Weise seine eigenen Grundlagen revolutioniert“ (Beck/Bonß/Lau 2001: 19). Doch dieser „Revolution der Nebenfolgen“ folgen nicht Eindeutigkeiten, sondern höchst widersprüchliche und inkonsistente Konstellationen, in der sich Handlungsintensionen mitunter in ihr Gegenteil verkehren. Paradoxe Resultate in Gang gesetzter Modernisierungsstrategien gehören zur Normalität und dies in nahezu allen Sphären von Ökonomie, Gesellschaft, Politik und Kultur.

Doch nicht nur in dieser „Neuen Kritischen Theorie in kosmopolitischer Absicht“ (Beck 2002), auch im Kontext neuerer Entwicklungen der klassischen Kritischen Theorie der Frankfurter Schule stehen Aspekte des Problems paradoxer Resultate sozialen oder politischen Handelns an prominenter Stelle. Sie bilden geradezu das Zentrum einer theoretischen Neuorientierung, die seit geraumer Zeit im Frankfurter Institut für Sozialforschung im Gange ist. Sahen sich im institutsoffiziellen Selbstverständnis die Basisannahmen und -kategorien der bisherigen Analysen offensichtlich bis in die Gegenwart hinein der Marx'schen bzw. marxistischen Kapitalismusanalyse und -kritik verbunden, so zeichnet sich ein Paradigmenwechsel in Form des Übergangs zu einer neuen theoretischen und programmatischen Grundlage ab, die als „Theorie der Paradoxien kapitalistischer Modernisierung“ bezeichnet wird (Hartmann 2002, Honneth 2002b). Dieser neue programmatische Ansatz stellt den Versuch dar, sich von als veraltet angesehenen Theoriebeständen der Kritischen Theorie loszusagen, ohne diesen paradigmatischen Wechsel „bis zum Punkt der Preisgabe ihres emanzipatorischen Anspruchs“ (Honneth 2002a: 10) vorantreiben zu wollen. Im Zentrum dieses Prozesses steht die Ersetzung der der Marx'schen Gesellschaftsanalyse entlehnten Begriffe des „Widerspruchs“ und der „Krise“ durch die Kategorie der „Paradoxie“, die zukünftig für die gemeinsame Forschungsarbeit des Instituts als forschungsprogrammatische Klammer fungieren soll. „Es soll untersucht werden, wie heute in kapitalistischen Gesellschaften dieselben Strukturwandlungen, die einerseits normative Fortschritte bedingen, diese gleichzeitig auch wieder infrage stellen, indem sie zu deren Aushöhlung, Vereinseitigung oder sozialen Monopolisierung beitragen. (...) Theoriegeschichtlich lässt sich dieser Perspektivenwechsel sicherlich als eine Rückkehr von Marx zu Max Weber und Simmel erklären, während kulturell darin ein resignatives oder realistisches Eingeständnis der Langlebigkeit des Kapitalismus zum Ausdruck kommen mag“. (Honneth 2002a: 9)

Auch diese Neuausrichtung der Kritischen Theorie unterbreitet mit dem Theorem der Paradoxien kapitalistischer Modernisierung das Angebot einer Denkfigur, mit der sich das Phäno-

men nichtintendierter Folgen politischen Handelns in einen gesellschafts- und handlungstheoretischen Kontext stellen und analysieren lässt. In diesem Kontext hat die Analyse paradoxer sozialer Entwicklungen einen ihrer zentralen Ausgangspunkte „in menschlichen Absichten, die in institutionell verwirklichter Form oder als Bewusstsein prägendes Ideenraster zu Ergebnissen führen, die diesen Absichten widersprechen, sie verkehren oder ihr Gegenteil bewirken. Paradox wird dieser Prozess durch die Tatsache, dass es ein und dieselben absichtsvollen Wandlungsverläufe sind, die zu diesen gegenläufigen Entwicklungen führen.“ Paradoxe Entwicklungen dieser Art, so eine zentrale These dieses theoretischen Ansatzes¹⁶⁸, lassen keine „ökonomistische Engführung“ zu und werden sich „in allen gesellschaftlich relevanten Handlungssphären ausfindig machen lassen“. Doch zugleich, und dies wird trotz der präsenten Angst vor ökonomistischen Verkürzungen konstatiert, „lässt sich nicht bestreiten, dass einige der derzeit beobachtbaren Paradoxien ihre Quelle in marktförmigen Vereinseitigungen ursprünglich pluraler oder an anderen Werten ausgerichteter Handlungssphären haben.“ (Hartmann 2002: 241, 243, 244). Dass die hier zur Diskussion gestellte Variante paradoxer Entwicklung in der Gesundheitspolitik dazu gehört und warum marktförmige Vereinseitigungen und die Ausrichtung der gesundheitspolitischen Handlungssphäre an privatwirtschaftlichen Werten die benannten Paradoxien hervorrufen, soll im folgenden kurz skizziert werden.

Die theoretische Profilierung, aber auch die praktische Implementierung von wettbewerblichen Steuerungsmechanismen existierten im deutschen Gesundheitswesen bereits vor und unabhängig von den jüngeren Tendenzen einer Europäisierung der Gesundheitspolitik. Jedoch halten sich bisher die Wettbewerbsspielräume in relativ engen Grenzen. Vom dominierenden Interaktionsmodus her gesehen ließe sich das deutsche Gesundheitssystem in Anlehnung an Fritz W. Scharpf eher als ein „Modell sozialer Selbstorganisation im Schatten staatlicher Hierarchie“ (2000: 323 ff.), denn als Wettbewerbs- oder Marktmodell charakterisieren. Den Kern des Regulierungsmodells bildet das Zusammenwirken von korporatistischer Selbstverwaltung und staatlicher Letztverantwortung. Wettbewerbselementen wird ein klar eingegrenztes Terrain zugewiesen. Wo sie existieren, werden sie reguliert und in ihren Auswirkungen korrigiert (Gerlinger 2002a). Das gilt für die Vertragsbeziehungen zwischen den Verbänden der Krankenkassen und Leistungsanbietern, die auf einen einheitlichen, für alle verbindlichen Leistungskatalog verpflichtet sind; und es gilt für den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen, der durch den Risikostrukturausgleich und vielfältige Vorgaben zu einem „einheitlichen und gemeinsamen“ Vorgehen im Vertragsgeschäft in Grenzen gehalten wird. Doch diese Koexistenz zwischen wettbewerblichen (bzw. korporatistischen) Steuerungselementen und staatlichen, regulativen Interventionen war bzw. ist keineswegs immer eine friedliche.¹⁶⁹ Vielmehr

¹⁶⁸ Wenn hier an die auf die Forschungsagenda des ISF gesetzte Phänomenologie sozialer Paradoxien angeknüpft wird, beruht dies auf der Einschätzung, dass die dahinter stehende Denkfigur mit Erkenntnisgewinn auf einzelne Politikfelder, etwa das deutsche Gesundheitssystem mit seinen Spezifika anwendbar ist. Dass sie darüber hinaus die gesellschaftstheoretische Produktivität besitzt, als gesellschaftstheoretisches Funktionsäquivalent der preisgegebenen Marx'schen Kategorien zu wirken, dass der institutseinheitliche Rückweg von Marx zu Weber und Simmel ohne Schaden für den „emanzipatorischen Anspruch“ der Institutsforschung ablaufen wird und dass er schließlich dem Institut ein identitätsstiftendes Profil in der sozialwissenschaftlichen Forschungslandschaft zu sichern vermag, soll damit nicht nahegelegt, geschweige denn behauptet werden.

¹⁶⁹ An anderer Stelle habe ich argumentiert, dass die Bewegungsenergie, die aus dem Konflikt zwischen globalisierungsbedingtem Veränderungsdruck und staatlich-korporatistischer Beharrungskraft entsteht, zumindest

stehen beide in einem komplizierten Verhältnis wechselseitiger Beeinflussung, das sich mitunter als eines der wechselseitigen Verstärkung entfaltet. Dass die Rücknahme staatlicher Vorschriften und Eingriffe den individuellen und/oder kollektiven Akteuren zusätzliche Freiräume für Wettbewerbsverhalten eröffnet, ist allgemein anerkannt und oftmals Grundlage für Forderungen nach dem Rückzug des Staates aus der Gesundheitspolitik oder mehr Wettbewerb im Vertragssystem.¹⁷⁰ Weniger Beachtung findet hingegen, dass die Ausdehnung von Markt- und Konkurrenzbeziehungen keineswegs zwangsläufig zum Rückzug des Staates oder zum Abbau regulierender Staatsinterventionen führt. Wettbewerb und staatliche Regulierung stehen keineswegs immer in einer substitutiven Entweder-oder-Beziehung. Gerade im Politikfeld Gesundheit mit seine ökonomischen und politischen Besonderheiten verbindet sie oftmals ein Mechanismus wechselseitiger Verstärkung, die auf eine Sowohl-als-auch-Beziehung hinausläuft.¹⁷¹

Die Ursache dafür besteht, kurz gesagt, in folgendem Zusammenhang. Indem Markt und Wettbewerb Kosten treiben und nicht dämpfen und die Versorgung eher ökonomisieren statt effektivieren, erzwingen sie staatliche Gegenreaktionen, die die Politik schnell in eine Zwangssituation hineinführen können, in der sie den gerade promovierten Wettbewerb durch umfassende politische Interventionen regulieren, zivilisieren und relativieren muss, um die anvisierten Politikziele zu retten. Im Kern stellen diese Gegenreaktionen den Versuch einer Vermeidung (Ex-ante-Regulierung) oder Kompensation (Ex-post-Regulierung) unerwünschter Folgewirkungen durch die Rückführung zuvor implementierter wettbewerblicher Anreize dar – allerdings um den Preis der Etablierung weitreichender Regulierungen und Interventionen. Die erläuterte „kleine Geschichte“ des Risikostrukturausgleichs legt am realen Beispiel dar, was gemeint ist. An dieser Entwicklung wird deutlich, dass Einführungen von Markt- und Wettbewerbselementen in die gesundheitspolitische Versorgung „Gegenbewegungen in die andere Richtung hervorrufen“, wenn sie nicht „zu massiven Verwerfungen in der medizinischen Versorgung führen sollen“ (Gerlinger 2002a: 35). Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass wettbewerbliche Reformstrategien die anvisierten Effizienzpotenziale durch eine Veränderung der Anreizstrukturen auf der Mikroebene zu erschließen suchen, in die die am Versorgungsgeschehen beteiligten Akteure eingebunden werden. Diese neuen, wettbewerblichen Anreizstrukturen richten das Akteurshandeln (hier: der Krankenkassen) jedoch nach den Kriterien betriebswirtschaftlicher Ertragsmaximierung aus und nicht nach denen einer möglichst effektiven, qualitätsgesicherten Versorgung. Dies mag kurzfristig zu Effizienzgewinnen führen, mittel- und langfristig ruft es aber in der Regel die benannten versor-

partiell in Richtung eines wettbewerbskorporatistischen Umbaus der institutionellen Arrangements im Gesundheitssystem drängt (Urban 2001).

¹⁷⁰ Als ein jüngstes, radikales Beispiel zur ersten Forderung siehe SRW 2002, auch Buchholz 2001; als ein moderateres Beispiel zur zweiten Forderung siehe Glaeske u. a. 2001 und 2002 sowie die Kritik von Rosenbrock 2002a.

¹⁷¹ Zu den ökonomischen Spezifika gehören vor allem die Eigenarten des „Wirtschaftsgutes Gesundheit“, die Asymmetrien in der „Produzenten-Konsumenten-Beziehung“ (also der Arzt-Patienten-Beziehung), sowie die Mechanismen der „angebotsinduzierten Nachfrage“; zu den politischen Besonderheiten gehören die ausgeprägte „Vermachtung“ des Politikfeldes durch Verbände, die hohe Erwartungshaltung der Bevölkerung an die Gesundheitsversorgung sowie der daraus entstehende Legitimationsdruck der Regierungen. Diese und weitere Besonderheiten konstituieren im gesundheitspolitischen Feld einen Regulierungsmodus, der unter anderem den Mechanismus der wechselseitigen Verstärkung hervorbringt (siehe dazu: Bäcker u. a. 2000: 21-150, Graf von der Schulenburg/Greiner 2000 und Sauerland 2002).

gungspolitischen Verwerfungen hervor. Um diese zu vermeiden und der versorgungspolitischen Handlungslogik gegenüber der wettbewerblichen Geltung zu verschaffen, bedarf es einer erneuten Veränderung der Anreizstrukturen in die Gegenrichtung. Denn die versorgungspolitischen Defizite würden schnell mit den hohen Erwartungen der Bevölkerung an eine hochwertige Versorgung kollidieren (Wasem 2000, Zok 2002) und wären für demokratische Regierungen schnell mit entsprechenden Legitimationsproblemen verbunden. Bereits die Artikulation anderweitiger Bevölkerungserwartungen (etwa bei Wahlen oder in demoskopischen Umfragen) sowie ihre Bündelung und Verstärkung über entsprechende Medienkampagnen dürfte der Opposition Anknüpfungspunkte für Profilierungsaktivitäten bieten und auf die Regierung einen entsprechenden Handlungsdruck ausüben.¹⁷² Da diese sich ein hinreichendes Mindestmaß an Zustimmung von Wahlbevölkerung und Massenmedien sichern müssen und der Mechanismus der legitimatorischen Entlastung durch Verweis auf den „Sachzwang Globalisierung“ aufgrund des geringen Transnationalisierungsgrades im Politikfeld Gesundheit nur eingeschränkt zur Verfügung steht¹⁷³, können sie Risiken dieser Art nicht ignorieren. Daher ist das wettbewerbsregulierende Gegensteuern des Staates, auch bei Regierungskonstellation mit ansonsten eher wettbewerbsorientierten Grundauffassungen, eine theoretisch wahrscheinliche und empirisch auch zu konstatierende Antwort auf die Wettbewerbsprobleme (Light 2001). Da dem Staat neben der Gewährung monetärer Vor- und Nachteile aber nur das Recht als Interventionsmedium zur Verfügung steht¹⁷⁴, und entsprechende rechtliche Vorgaben, wollen sie der Wucht der ökonomischen Anreize Paroli bieten können, ein Mindestmaß an Regelungsdichte und Verbindlichkeit aufweisen müssen, enden Interventionen dieser Art nicht selten in dem, was gemeinhin als Bürokratie oder staatliche Gängelung gegeißelt wird. Somit steht eine solche Politik schnell vor dem was als Paradox wettbewerbs- und marktorientierter Reformen im öffentlichen Gesundheitssektor bezeichnet wurde: Sie startet mit dem Ziel der Forcierung der Marktkräfte und endet bei der Stärkung staatlicher Kontrollen. Sollten sich dann im politischen Prozess, etwa über die so beliebten Anti-Bürokratie-Kampagnen, der Abbau staatlicher Regulierungen und die Einführung von mehr Wettbewerb erneut als Gegentherapie durchsetzen, so würde der *Circulus vitiosus* eine neue Runde drehen.

Die Übersetzung des aus der Europäisierung resultierenden Drucks auf das deutsche Gesundheitssystem in eine Implementierung zusätzlicher Wettbewerbs- und Marktelemente lassen mit Blick auf die Ziele weniger Kosten, bessere Versorgungsqualität und effektivere Steuerung, so ließe sich schlussfolgern, wenig Nutzen, aber hohe Risiken (und einige gewisse Schäden) erwarten. Absehbar sind politische Folgeprobleme, die Strategien des wettbewerbsorientierten Umbaus zu höchst riskanten Unterfangen werden lassen. Offensichtlich haben Wettbewerbsstrategien im Gesundheitswesen nicht zufällig und in mehrfacher Hinsicht immer wieder mit dem Problem nichtintendierter Politikfolgen zu tun, die zu paradoxen Ergebnissen führen. Sollen diese vermieden werden, bedarf es umfassender Ex-post- und Ex-ante-

¹⁷² Zur Funktion der Massenmedien im Prozess der Abgleichung der Bevölkerungserwartungen mit Reformoptionen der politischen Akteure siehe Rieger 2002 und FN 76.

¹⁷³ Dabei soll nicht übersehen werden, dass der „Sachzwang Weltmarkt“ (Elmar Altvater) sich zunehmend über den „Umweg der Lohnnebenkosten-Debatte“ Zugang in die gesundheitspolitischen Diskurse verschafft.

¹⁷⁴ An dieser Stelle soll die regulierende Funktion normativer Ideen oder Sozialkulturen nicht übersehen werden; gleichwohl dürften diese „weichen Steuerungsressourcen“ angesichts der Übermacht der ökonomischen Anreize an dieser Stelle als nachrangig einzuschätzen sein.

Regulierungen, die ihrerseits nicht ohne erhebliche ökonomische und politische Kosten zu haben sind. Aus Sicht der Politik weist diese Problemsstruktur Elemente eines Dilemmas¹⁷⁵ auf und solche Dilemmata lassen sich im Politikfeld Gesundheit in kosten-, versorgungs- und steuerungspolitischer Hinsicht beobachten. Mit Sicherheit aber fallen, wie Erfahrungen etwa aus den Niederlanden zeigen (Greß u. a. 2002), hohe Transaktions- und Regulierungskosten¹⁷⁶ an, die gemeinsam mit den Unsicherheiten bei der Erreichung des gesundheitspolitischen Ziels in die wettbewerbspolitische Bilanz eingehen müssen und schnell in entsprechende politische Risiko- und Legitimationskosten umschlagen können. Sollte die Europäisierung der Gesundheitspolitik mit der politischen Ermutigung und Förderung wettbewerbspolitischer Reformstrategien einhergehen, dürfte sich die nationale Gesundheitspolitik eine Verschärfung der Dilemmata und zugleich weitere Regulierungskosten und -probleme einhandeln. Und damit dürfte sie sich in Zwangslagen hineinmanövrieren, für die Auswege schwer zu finden sind.

3.5 Negative Rückkoppelungen

Doch die Ausweitung von Wettbewerb und Marktmechanismen würde nicht nur in den Arenen der nationalstaatlichen Gesundheitspolitik erhebliche Folgeprobleme hervorrufen und die Politik früher oder später mit den aufgezeigten Paradoxien konfrontieren. Wenn die nationalen Wohlfahrtsstaaten den externen Druck aus Europa in markt- und wettbewerbsfördernde Binnenreformen übersetzten, wirken die sich so verändernden Regulierungsmechanismen ihrerseits auf die europäische Ebene zurück. Schließlich handelt es sich bei der Europäisierung der Gesundheitspolitik, wie gezeigt, um einen Prozess, der die Ebenen des Systems über Rückkopplungsschleifen verbindet und von der sich so entfaltenden Dynamik voran getrieben wird. Die funktionale Verflechtung zwischen den Arenen im gesundheitspolitischen Mehrebenen-System sorgt dafür, dass die Veränderungen in den Mitgliedsstaaten ihrerseits Spuren auf der europäischen Ebene hinterlassen. Dies jedenfalls, wenn die dortigen Akteure diese Veränderungen aufnehmen und ihre Orientierungen und Strategien entsprechend modifizieren.

Mit Blick auf das deutsche Gesundheitswesen könnte vor allem der EuGH ein solcher Akteur sein. Über die zunehmende Relevanz seiner Rechtssprechung für die deutschen Gesundheits-

¹⁷⁵ Hier soll nicht behauptet werden, dass diese, durch einen Ziel-Mittel-Konflikt geprägte Problemstruktur vor den strengen Blicken spieltheoretisch geschulter Analytiker umstandslos als ein echtes Dilemma durchginge. Ob eine dezidierte Wettbewerbspolitik des Staates auf Seiten der Schlüsselakteure der Gesundheitssystems entsprechende Interessenprofile und Handlungsoptionen hervorruft und das Ganze sich dann zu „Situationsstrukturen“ verdichtet, „deren spieltheoretische Modellierung ein Dilemmaspiel ergibt“ (Zürn 1992: 315) oder ob auch in diesem Fall die „Warnung vor der Versuchung (angebracht erscheint), alle sozialen und politischen Konstellation als Dilemma zu interpretieren“ (Scharpf 2000: 134), mag dahin gestellt bleiben. Der hier eher im umgangssprachlichen Sinne verwendete Begriff des Dilemmas soll lediglich besagen, dass eine Reformpolitik, die mehr Wettbewerb und Markt als unverzichtbare Voraussetzungen für mehr Einsparungen, Qualität und Effizienz im Gesundheitswesen präsentiert, früher oder später in eine Situation gerät, in der sie vor der Wahl zwischen zwei gleich unangenehmen Übeln steht: Bürokratie ohne oder mit Wettbewerb!

¹⁷⁶ Zu den Regulierungskosten sind insbesondere die Aufsichtskosten sowie die Kosten für die Implementierung, Durchführung und regelmäßige Anpassung des RSA zu rechnen; die Transaktionskosten bestehen insbesondere in den wettbewerbsbedingten Marketingkosten der Krankenkassen, den bei Kassen und Versicherten anfallenden Informationskosten sowie den Kosten, die im Zusammenhang mit der Initiierung und Abwicklung von Kassenwechselforgängen anfallen. (dazu etwa: Greß 2002 und Greß u. a. 2002).

politik kann kaum Zweifel bestehen. Bisher ist das deutsche Gesundheitssystem weitgehend außerhalb des Anwendungsbereichs des gemeinschaftlichen Marktrechts geblieben. Doch dieser Status quo in der rechtlichen Bewertung ist höchst prekär und instabil. Einerseits hat der EuGH mehrfach die Geltung des Grundsatzes betont, dass die Mitgliedsstaaten zwar weiterhin souverän über ihre Gesundheitssysteme verfügen können, in ihrer Rechtsetzung und ihrer Politik aber das Gemeinschaftsrecht zu beachten haben. „Darum ist das Leistungserbringungsrecht so auszugestalten, dass die Dienstleistungs- und Warenverkehrsfreiheit gewahrt bleibt und dass ungerechtfertigte Diskriminierungen von Leistungserbringern ebenso zu vermeiden sind wie rechtliche Gestaltungen, welche bei den Leistungserbringern zu nach Art. 81 EGV verbotenen Verhaltensweisen oder nach Art. 82 EGV verbotenen missbräuchlich marktbeherrschenden Strukturen führen.“ (Ebsen 2000: 312). Durch diese marktrechtlich geprägten Vorgaben verengt sich zweifelsohne das Spektrum der Reformoptionen, die dem nationalen Gesetzgeber zur Verfügung stehen. Aussicht auf Bestand haben nur solche, die diesen Auflagen genügen. Doch andererseits darf die Markt- und Wettbewerbsnähe auch nicht zu weit gehen. Rücken die nationalen Gesundheitsreformen etwa die Krankenkassen in ihren Beziehungen zu den Versicherten, zur PKV oder zu den Leistungserbringern in Richtung "Unternehmen mit wirtschaftlichen Tätigkeiten“, so würde dies weitreichende Folgen haben. Aufgrund des engen Wechselverhältnisses zwischen den nationalen Maßnahmen und dem europäischen Recht können entsprechende Privatisierungs- und Wettbewerbsstrategien auf EG-Ebene schnell „zu einem ‘Umschlag‘ der Gesamteinschätzung“ des deutschen Systems durch den EuGH führen (Ebsen 2000: 313; ähnlich: Bieback 2001: 11ff.). Dies würde jedoch die Bestandsrisiken für das heutige Regulierungssystem verschärfen, die sich bereits heute aus der Rechtsprechung der nationalen Gerichte, aber in Ansätzen auch des EuGH herauslesen lassen (ausführlich: Jacobs/Wasem 2003). In diesem Sinne höchst risikoreich sind somit gerade jene Reformoptionen, die an jene Strukturprinzipien rühren, an denen der EuGH bisher den Charakter des deutschen GKV-System als einem „hoheitlichen Solidarsystem“ festmachte, auf das das europäische Marktrecht keine Anwendung findet. Diese „Umschlagsgefahr“ muss also insbesondere für folgende Maßnahmen unterstellt werden:

- Für den Ausbau des Wettbewerbscharakters der Krankenkassenaktivitäten zu echtem unternehmerischen Handeln;
- für die Einführung von Vertrags- und Versorgungsmodellen, in denen die Krankenkassen zu Einkäufern unterschiedlicher Leistungspakete werden;
- für die Ausweitung des Kostenerstattungs- zu Lasten des Sachleistungsprinzips;
- und schließlich für den Abbau von Strukturen des internen Solidarausgleichs zu Gunsten von mehr versicherungsmathematischer Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen.

Diese Agenda bedenklicher Veränderungsmaßnahmen, die die öffentlich-rechtlichen Akteure des GKV-Vertragssystems in gefährliche Nähe des Anwendungsbereichs des europäischen Marktrechts rücken und die am hoheitlichen Charakter des Gesamtsystems nagen, liest sich wie eine Auflistung der aktuell in den wissenschaftlich und politischen Arenen präferierten Reformvorschläge. Dies gilt etwa für die „pragmatischen Schritte und konzeptionellen Perspektiven“, die der SRW (2002: Ziff. 483 ff.) in seinem jüngsten Gutachten formuliert und der Politik für die nächste Strukturreform des Gesundheitswesens empfohlen hat.

Dazu zählen u.a. folgende Maßnahmen:

- Die Ablösung der Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung von den Arbeitseinkommen (und damit von der paritätischen Finanzierung von Versicherten und Arbeitgebern) und ihre Ersetzung durch an den durchschnittlichen Gesundheitskosten orientierten Pro-Kopf-Beiträgen sowie die Übertragung der bisher vom Krankenversicherungssystem wahrgenommenen nicht unmittelbar gesundheitsbezogenen Umverteilungsaufgaben auf das staatliche Steuer- und Transfersystem; dies liefe nicht nur auf eine Eliminierung eines erheblichen Teils des GKV-internen Solidarausgleichs hinaus, sondern würde zugleich zu einer Entkoppelung zwischen ökonomischer Leistungsfähigkeit und Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung führen.
- Ähnlich problematisch wäre die geforderte Rückführung des einheitlichen und für alle Kassen verbindlichen Leistungskatalogs der gesetzlichen Krankenversicherung auf einen Grundkatalog und die Anheimstellung der ausgegliederten Leistungen für die private Versicherungswirtschaft (dazu auch ausführlich: Beske 2001). Käme dann nach die Ausgliederung von Leistungen nach Unfällen aus dem gesetzlichen Leistungskatalog und ihre Übernahme in eine obligatorische, nach dem Äquivalenzprinzip organisierte Unfallversicherung hinzu, die gegebenenfalls durch Maßnahmen von Selbstbehalten geprägt wäre, so würden nach privatwirtschaftlichen Versicherungsprinzipien gestaltete Leistungen zum integralen Bestandteil einer ausreichenden Gesundheitsversorgung der Bevölkerung und würden den hoheitlichen Solidarcharakter des Systems zweifelsohne substantiell in Frage ziehen.
- In ähnliche Richtung weist schließlich der Vorschlag, den Kontrahierungszwang auf Seiten der gesetzlichen Krankenkassen aufzuheben und es jeder Kasse grundsätzlich zu erlauben, Einzelverträge mit Ärzten und Krankenhäusern zu schließen, um so Versorgungsnetze für die Erbringung von Leistungen gegenüber den eigenen Versicherten zu knüpfen; da dies explizit mit dem Ziel verbunden ist, die Kassen weitaus stärker als heute als wirtschaftlichkeitsorientierte Unternehmen agieren lassen zu können, ist die Nähe zum funktionalen Unternehmensbegriff des EG-Rechts augenfällig.

Doch nicht nur in den konzeptionellen Reformvorstellungen, die aus einer wirtschaftsliberalen Perspektive heraus formuliert werden und in denen der Solidarcharakter kaum noch als Zielgröße politischen Handelns erkennbar ist, wird das deutsche Gesundheitssystem in gefährliche Nähe des Geltungsbereiches des europäischen Marktrechtes gerückt. Auch wettbewerbliche Reformkonzepte, denen es dezidiert nicht um die Aufgabe, sondern die Stabilisierung des Sozialcharakters der gesetzlichen Krankenversicherung durch die Beseitigung von Fehlsteuerungen und die Erhöhung von Versorgungsqualität und Effizienz geht, bergen vielfach ähnliche Gefahren in sich. Dies gilt etwa für die Vorschläge eines gesundheitsökonomischen Beraterkreises des Bundesgesundheitsministeriums (vgl. Glaeske u. a. 2001 u. 2002). Auch sie gehen davon aus, dass im deutschen Gesundheitssystem eine „wettbewerbliche Öffnung“ notwendig sei, „damit sich Innovationen in Qualität und Wirtschaftlichkeit durchsetzen können. (...) Gegenwärtig werden die Steuerungsinstrumente in der Gesundheitsversorgung größtenteils von Gesetzgeber detailliert vorgegeben. Dies ist umso entbehrlicher, je wettbewerbsorientierter die gesundheitliche Versorgung ausgerichtet wird; also so viel Markt wie möglich, so viel Staat wie nötig.“ (Glaeske u. a. 2001: 16 u. 22). Empfohlen wird auf der Ba-

sis eines einheitlichen Leistungskataloges, „weitgehende Vertragsfreiheit in den Beziehungen zwischen Krankenkassen und Leistungserbringern“ einzuführen, den Sicherstellungsauftrag für die Versorgung auf die einzelnen Kassen zu übertragen und die einheitlich und gemeinsam wahrzunehmenden Aufgaben deutlich zurückzuführen (Glaeske u. a. 2002: S. 2).

Abgesehen davon, dass auch diese Option einer umfassenden Vermarktlichung der Vertragsbeziehungen zwischen Krankenkassen und Leistungserbringern schneller in den Fallstricken der Dilemmata einer zu stark wettbewerbsorientierten Politik landen könnte, als dass sich die erhofften Verbesserungen in der Versorgungsqualität einstellen: Auch die Realisierung dieses Reformpaketes könnte schnell die für das deutsche Gesundheitssystem unschädliche Dosis an Wettbewerb überschreiten und früher oder später in der Bewertung des EUGH jenen Umschlag in der Gesamteinschätzung hervorrufen, der der wettbewerblichen Neustrukturierung des Gesamtsystems eine nicht intendierte Dynamik und Radikalität verleihen könnte.

VI. Zusammenfassung und Ausblick

Die zentralen Ergebnisse der vorliegenden Studien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Bis weit in die jüngste Vergangenheit hinein konnte von Gesundheitspolitik (im Sinne von gesellschaftlicher Krankenversorgungspolitik) als einem europäischen Politikfeld nicht die Rede sein. Die Hauptakteure des Integrationsprozesses, die Regierungen der Mitgliedsstaaten, nahmen für sich ein Interesse wahr und in Anspruch, die Gesundheitspolitik in den nationalen Politikarenen und damit in ihrem Autonomiebereich zu halten. Dies wurde nicht zuletzt durch die rechtlichen und institutionellen Regeln im europäischen Primärrecht abgesichert, das die Gesundheitspolitik weitgehend als Angelegenheit der Mitgliedsstaaten definierte und der Union entweder keine Entscheidungskompetenzen zubilligte oder europäische Akteure (vor allem den Europäischen Gerichtshof) weitgehend auf Maßnahmen einer negativen Integration im Sinne einer nationalstaatlich deregulierenden und marktöffnenden Politik festlegte. Dass sich diese Konstellation recht gut mit dem relativ geringen Verflechtungsgrad der nationalen Gesundheitsmärkte, der institutionellen Vielfalt der Gesundheitssysteme und den unterschiedlichen normativen Präferenzen in den europäischen Sozialpolitiken vertrug, stabilisierte sie zusätzlich.

2. Durch den neuen ökonomischen Integrationsschub, der durch die Etablierung des Euro-Finanzregimes vorangetrieben wird und in der neuen wettbewerbspolitischen Strategie von Lissabon ein weiteres politisches Projekt findet, wurden in der Wirtschafts-, Fiskal- und Beschäftigungspolitik Vorgaben und Handlungszwänge implementiert, die in benachbarte Politikfelder ausstrahlen. Dies gilt auch für die Gesundheitspolitik. Sie wird zunehmend als ein Feld wahrgenommen, in dem über das Gelingen der neuen Integrationsstrategie mitentschieden wird. Somit gewinnt die Gesundheitspolitik aus fiskal-, wettbewerbs- und beschäftigungspolitischen Gründen an Bedeutung. Unter dem Druck der fiskalpolitischen Vorgaben des „Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ versuchen die Nationalstaaten, auch die öffentlichen Gesundheitssysteme in die strikte Haushaltsdisziplin einzubeziehen. Vorrangiges Ziel ist es, in Leitli-

nien gemeinschaftsweit gültige Kostensenkungs- und Rationalisierungsziele zu formulieren und ihre gemeinsame Umsetzung über Benchmarking-, Monitoring- und Controlling-Verfahren sicherzustellen. Dabei werden die fiskalpolitischen Konsolidierungsambitionen durch die Ziele ergänzt, durch eine gesundheitsfördernde Humanressourcenpflege entsprechende Produktivitätspotenziale sowie durch die Wachstumsförderung einer europäischen Gesundheitswirtschaft entsprechende Beschäftigungspotenziale zu erschließen. Die sich abzeichnende Generierung eines europäischen Politikfeldes Gesundheit gewinnt ihre Entwicklungsenergie also aus diesem fiskal-, wettbewerbs- und beschäftigungspolitischen Kontext. Aus ihm dürften für die weitere Europäisierung der Gesundheitspolitik die entscheidenden Impulse ausgehen. Die in jüngerer Vergangenheit zu beobachtenden Bemühungen der EU, die Integration auch in der Gesundheitspolitik voranzutreiben, kann nur in diesem Zusammenhang adäquat begriffen und die Europäisierung der Gesundheitspolitik sollte als ein kontextgesteuerter Typ der Integration interpretiert werden.

3. Da jedoch alle bisherigen Harmonisierungsbemühungen in der Gesundheitspolitik an ökonomischen, institutionellen und normativen Widrigkeiten und den Widerständen der Mitgliedsstaaten gescheitert sind, der Koordinierungsdruck mit den stabilitäts-, wettbewerbs- und beschäftigungspolitischen Vorgaben aber zunimmt, wurde mit der „offenen Methoden der Koordinierung“ ein bereits in anderen Politikfeldern praktizierter und erprobter Integrationsmodus etabliert, der in modifizierter Form Anwendung findet (als „weichere“ Koordinierung) und die bisherigen Integrationshürden zu überwinden trachtet. Und dies durchaus mit einiger Aussicht auf Erfolg. Ob im Zuge der Implementierung der OMK Konvergenzprozesse lediglich im Bereich der politischen Ziele angestrebt werden oder ob das Koordinierungsverfahren nicht doch auf eine Strategie der wettbewerbsgetriebenen „Harmonisierung über Umwege“ abzielt, die auch die institutionellen Arrangements der Gesundheitssysteme erfasst, ist noch nicht ausgemacht. Jedenfalls scheint sich im Vollzug dieses Prozesses sukzessive ein neues gemeinschaftliches Politikfeld mit benennbaren Akteuren (Europäischer Rat, Europäische Kommission, EuGH und Nationalstaaten), einem dominierenden Verhandlungsmodus (Verfahren der „offenen Koordinierung“) und einer hierarchisch strukturierten Agenda von Politikzielen (Priorität auf Kostendämpfung als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung sowie Wettbewerbs- und Beschäftigungsförderung unter Wahrung einer sozialpolitischen Mindestversorgung) zu konstituieren. Während es sich bei den Akteuren um die traditionellen Schlüsselakteure der europäischen Sozialpolitik handelt (jedoch mit einem Machtzuwachs des Europäischen Rates und der Kommission durch das OMK-Verfahren), stellt die offene Koordinierung einen Regimetransfer aus der Fiskal-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik dar; die Hierarchie der Politikziele wurde durch die Vorgaben des Euro-Finanzregimes und der neuen europäischen Wettbewerbspolitik („Lissabonner Strategie“) vorstrukturiert.

4. Vieles deutet darauf hin, dass die Phase der integrationspolitischen Stagnation in der Gesundheitspolitik von der Herausbildung einer europäischen Gesundheitspolitik abgelöst wird. Diese Europäisierung der Gesundheitspolitik geht mit der Transformation des „alten“ in ein „neues“ Europäisches Sozialmodell einher. Dieses neue Sozialmodell auf europäischer Ebene korrespondiert eng mit dem schrittweisen Übergang vom traditionellen sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat zu einem angebotspolitisch ausgerichteten Wettbewerbsstaat in den Mitgliedsstaaten der EU, mit dem diese auf die Krise des fordistischen Kapitalismus und die

Zwänge der Globalisierung reagieren. Sowohl in den neuen wettbewerbskorporatistischen Arrangements der nationalen Gesellschaften als auch im Neuen Europäischen Sozialmodell wird der Sozial- und Gesundheitspolitik eine doppelte Aufgabe zugewiesen: sie soll einen Beitrag zur Sicherung des sozialen Zusammenhalts der „Gesellschaftsstandorte“ wie zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der „Wirtschaftsstandorte“ leisten.

5. Zur Erklärung der Ursachen der bisherigen Stagnationsphase bzw. der jetzt wahrnehmbaren neuen Integrationsdynamik scheinen die beiden eingangs skizzierten integrationstheoretischen Ansätze über jeweils eigene Stärken zu verfügen. Während der skeptische akteursorientiert-institutionelle Interpretationsansatz einiges zur Erklärung der langjährigen stagnativen Widerstände gegen eine Europäisierung der Gesundheitspolitik und ihres Verbleibs in den nationalstaatlichen Arenen beitragen kann, ließe sich die neue Integrationsdynamik in der Gesundheitspolitik im Sinne des ökonomisch-funktionalistischen Ansatzes als eine Art „Spillover“ des neuen ökonomischen Integrationspfades und der entsprechenden wettbewerbspolitischen Restrukturierung interpretieren, die durch das Euro-Finanzregime und die Lissabonner Wettbewerbsstrategie geprägt sind. Die OMK ließe sich dann als der Versuch einer integrations- und regulationspolitischen Innovation werten, um den Widrigkeiten der institutionellen Konfiguration mit ihrer problemlösungshemmenden Entscheidungsstruktur zu entkommen.

6. Die so vorangetriebene Europäisierung besteht jedoch nicht in einem eindimensionalen Souveränitätstransfer von den Mitgliedstaaten auf die EU-Ebene. Europäisierung im Politikfeld Gesundheit vollzieht sich als ein Prozess der sukzessiven Herausbildung und funktionalen Aufwertung der europäischen Handlungsebene in einem zunehmend supranationalen Mehrebenen-System. Dabei nehmen mit voranschreitender interner Differenzierung des Systems die horizontalen und vertikalen Verflechtungen der Politikarenen der Einzelebenen zu. Hier erhöhen sich die Spannungen und Blockadegefahren nicht nur zwischen der nationalstaatlichen und der europäischen Ebene, sondern auch innerhalb der Mehrebenen-Struktur des nationalen Gesundheitssystems. Mit Blick auf die föderalen Entscheidungsstrukturen im und andere Spezifika des deutschen Gesundheitssystems könnte die Überwindung von Entscheidungsblockaden im Verhältnis zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaat mit verschärften Problemen im Bund-Länder-Verhältnis einhergehen. Da sich der Typus der Europäisierung, der sich im Politikfeld Gesundheit abzeichnet, nicht über einen einseitigen Kompetenztransfer von der nationalstaatlichen auf die gemeinschaftliche Ebene, sondern als Verdichtung und Institutionalisierung von Interaktionen und wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den Akteuren des sozialpolitischen Mehrebenensystems vollzieht, entstehen auch neue potenzielle Konfliktherde. Die Gefahr eines Blockadetransfers von der Gemeinschaft-Gliedstaaten-Ebene in die Ebene des Bund-Länder-Verhältnisses ist nicht von der Hand zu weisen.

7. Die Implikationen der Europäisierung der Gesundheitspolitik für die deutsche Reformdebatte, die bisher weitgehend als eine national geschlossene geführt wird, sind schwer vorherzusagen und werden vermutlich ambivalent ausfallen. Das offene Koordinierungsverfahren wird mit mehr oder weniger ausgeprägten internen Verschiebungen innerhalb der europäischen Kompetenzordnung zu Gunsten der exekutiven Institutionen (Europäischer Rat und Europäische Kommission) einhergehen. In diesem Zusammenhang ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass beide Institutionen mittels der strategischen Definitionsmacht, die ihnen

durch das OMK-Verfahren auch im gesundheitspolitischen Feld zuwächst, aktiver als bisher mit der Protektion wettbewerblicher und kostendämpfungsorientierter Strategien in die nationalen Reformprozesse intervenieren werden. Dabei dürften diese Interventionen mit der Etablierung und Verstetigung des Koordinierungsprozesses an Wirkung gewinnen. Zugleich könnte die Implementierung der OMK im Politikfeld Gesundheit mit einem Blockadetransfer innerhalb der europäischen Mehrebenen-Struktur einhergehen, der die ohnehin wirkungsmächtigen Verflechtungsstrukturen im deutschen Föderalismus (zusätzlich) aktivieren und als Reformblockaden weiter aufwerten könnte. Vor allem durch verstärkte Vetostrategien der Bundesländer, die im Rahmen der Implementierung der OMK um ihren Status im europäischen Mehrebenen-System fürchten, könnte sich die oft beklagte „Reformresistenz“ des deutschen Gesundheitssystems weiter verfestigen.

Neben diesen Implikationen, die auf das OMK-Verfahren zurückgehen, dürfte die Europäisierung der Gesundheitspolitik weitere Folgewirkungen auf die gesundheitspolitischen Reformdebatten und -prozesse in Deutschland haben, und dies durchaus in unterschiedliche Richtungen. Einerseits kann die Öffnung der Debatte zu einer Versachlichung und Entdramatisierung vieler Diskurse beitragen und Hilfen für die Identifizierung der realen Defizite des deutschen Gesundheitssystems liefern. Doch zugleich dürften die gesundheitspolitischen Impulse aus Europa, die stark durch ihren Entstehungskontext (Binnenmarkt, Euro-Finanzregime, Lissabonner Strategie) geprägt sein werden, Akteure und Konzepte stützen, die stärker auf die Eindämmung von Kosten als auf die Verbesserung der Versorgung orientieren. Zugleich könnten mittel- und langfristig problematische Effekte von dem Konflikt zwischen europäischem Marktrecht und deutschem Sozialrecht ausgehen, der sich gegen die verhandlungs- und kollektivrechtlichen Prinzipien des deutschen GKV-Steuerungsmodells zu richten droht. Dies könnte die nationale Regierung dazu zwingen, Regelungen im deutschen Gesundheitssystem, die der unbeschränkten Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Dienstleistungen und dem europarechtlichen Kartell-Verbot entgegenstehen, im Sinne negativer Integrationsmaßnahmen zu beseitigen. Der Druck in diese Richtung könnte sich im Rahmen des neuen Koordinierungsverfahrens verstärken. Die Wirksamkeit der Maßnahmen im Zuge der offenen Koordinierung könnte insbesondere darauf beruhen, dass sie einerseits die gesundheitspolitische Gestaltungautonomie der Nationalstaaten formal unangetastet lässt (und damit ein Konfliktfeld mit den Mitgliedsstaaten umgeht), zugleich aber die bisher damit verbundenen Restriktionen für eine gemeinschaftsweit abgestimmte Gesundheitspolitik faktisch weitgehend überwindet. Dabei ist nicht unwahrscheinlich, dass der aus Europa kommende Wettbewerbs-, Deregulierungs- und Konsolidierungsdruck gerade jene politischen Kräfte stärkt, die sich durch Leistungseinschränkungen sowie die Implementierung von mehr Markt und Wettbewerb in das deutsche Gesundheitswesen Effizienz- und Konsolidierungserfolge versprechen.

8. Dass diese Erfolge eintreten werden, ist jedoch unwahrscheinlich. Die eher kostentreibenden als kostendämpfenden Effekte und die Folgeprobleme bei der medizinischen Versorgung dürften politische Gegenregulierungen hervorrufen, um die nicht intendierten Folgeprobleme der wettbewerblichen Reformen abzufangen oder zu kompensieren. Wahrscheinlicher als das Eintreten von Konsolidierungserfolgen und Qualitätsverbesserungen ist daher, dass sich die Politik noch stärker als bisher in den Paradoxien eines wettbewerbspolitischen Umbaus des Gesundheitssystems verfängt, der in kosten-, versorgungs- wie steuerungspolitischer Hinsicht

mehr Fragen aufwirft als beantwortet. Zumindest müssen die hier anfallenden Transaktions- und Regulierungskosten und die Risiken mit Blick auf die gesundheitspolitische Zielerreichung den erhofften Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsgewinnen, so sie denn entstehen, gegenübergestellt werden. Ob der so zu bildende Saldo positiv ausfällt, ist unwahrscheinlich, bleibt aber abzuwarten. Auf jeden Fall wären wohl wissenschaftliche Analysen wie politische Strategien gut beraten, auch Szenarien mitzudenken, in denen sich die Europäisierung der Gesundheitspolitik mit Blick auf den Reformprozess in Deutschland eher als Problemerzeuger (bzw. -verstärker) denn als Problembewältiger erweist.

Ausblick

Politisch von besonderer Bedeutung und politikwissenschaftlich von besonderem Interesse dürfte die Frage sein, in welcher Form und Intensität sich der Prozess der gesundheitspolitischen Europäisierung im anstehenden Wandel Geltung verschaffen wird. In der hier vorgelegten Untersuchung weisen alle Ergebnisse in Richtung der Vermutung, dass die Dynamik des europäischen Binnenmarktes sowie die Stoßrichtung der OMK Strategien der Vermarktlichung, Deregulierung und Privatisierung befördern wird. Doch dies wäre ein riskantes Unterfangen. Bisher werden die wahrscheinlichen Folgeprobleme wettbewerbs- und marktorientierter Umbaustrategien in der Debatte um die Reform des deutschen Gesundheitswesens aber entweder übersehen oder gar absichtsvoll in Kauf genommen. Die Ausdehnung von Konkurrenzprinzipien (zwischen den Krankenkassen), die Stärkung der Risikoäquivalenz im Beitrags- und Leistungsrecht (zwischen Kassen und Versicherten) sowie ein forcierter Vertragswettbewerb (zwischen Krankenkassen und Leistungserbringern) dürften die ohnehin schwelende Auseinandersetzung um die Einbeziehung des deutschen Gesundheitssystems in das europäische Marktrecht mit seinen erheblichen Gefahren für die sozialstaatliche Regulierung des Gesundheitssektors weiter anfachen. Sollten sich die Prinzipien der gemeinschaftsrechtlichen, wirtschaftlichen Grundfreiheiten und die Vorschriften des europäischen Wettbewerbsrechtes gegenüber den vertrags- und verhandlungsorientierten Steuerungsprinzipien des deutschen Gesundheitssystems durchsetzen, dürfte ein neuer Deregulierungs- und Wettbewerbschub – mit den benannten Folgeproblemen – nicht lange auf sich warten lassen.

Bisher scheint jedoch weder in Wissenschaft und Politik noch unter den Gesundheitsakteuren eine problemadäquate Beschäftigung mit der Frage stattzufinden, wie eine zielführende reformpolitische Strategie aussehen könnte bzw. sollte. Eine entsprechende Debatte steht noch aus. Dabei dürfte die Antwort auf diese Frage stark durch die ordnungspolitische Grundpositionierung der jeweils Diskutierenden vorgeprägt werden. Erste Überlegungen haben Jacobs/Wasem (2003) vorgetragen. Sie entwickeln zwei mögliche Szenarien für die Zukunft der GKV, in denen sie im Hinblick auf die europapolitischen Anforderungen Handlungsmöglichkeiten der deutschen Gesundheitspolitik herausarbeiten. Dabei unterscheiden sie „ein ‚defensives‘ Szenario, in dessen Mittelpunkt die Stärkung kollektivvertraglicher Elemente im GKV-System steht, und ein ‚offensives‘ Szenario, für das die Stärkung einzelwirtschaftlicher Steuerungsformen durch einen grenzüberschreitenden Vertrags- und Qualitätswettbewerb zentral ist.“ (Jacobs/Wasem 2003: 79). Das sogenannte defensive Szenario beruht auf der Einschätzung, dass nur die konsequente Stärkung der kollektivvertraglichen Regulierungen und ein komplementärer Bedeutungsverlust einzelwirtschaftlicher Steuerungsmechanismen die Kran-

kenkassen dem Geltungsbereich des europäischen Wettbewerbsrechts entziehen könne. In der Konsequenz bedeute dies, dass die Krankenkassen zukünftig in noch höherem Maße einheitlich und gemeinsam auftreten müssten, sämtliche Möglichkeiten der kassenindividuellen Beeinflussung des Leistungsgeschehens und das Kassenwahlrecht der Versicherten abzuschaffen wären und schließlich ein kompletter Finanzausgleich zwischen den Kassen mit der Folge eines einheitlichen Beitragssatzes aller Kassen einzuführen wäre. Schlage man diesen Weg ein, sei konsequenterweise dann auch das gegliederte Krankenkassensystem sowie der Kassenwettbewerb in seiner heutigen Form durch eine regionale Einheitskasse zu ersetzen, die als regionaler Nachfragemonopolist eine deutlich stärkere Verhandlungsposition gegenüber den Leistungsanbietern einnehmen könnte. Als die zentrale Perspektive des sogenannten „offensiven“ Szenarios betrachten sie die Ersetzung des derzeitigen, hauptsächlich anhand des Beitragssatzes geführten Preiswettbewerbs in der GKV durch einen Preis-/Leistungswettbewerb um mehr Qualität und Wirtschaftlichkeit in der Versorgung. Im Zentrum steht hier die Idee eines intensivierten Vertragswettbewerbs, der auf der gesetzlich erst noch zu schaffenden Möglichkeit für einzelne Krankenkassen aufbauen soll, mit ausgesuchten Leistungsanbietern Einzelverträge abschließen zu können, und dies unabhängig davon, ob diese im Ausland oder Inland zugelassen seien. Um jedoch die „angestrebten Wirtschaftlichkeitszuwächse realisieren zu können und andererseits unerwünschte Nebenwirkungen zu verhindern“ (Jacobs/Wasem 2003: 86) sei jedoch eine „effektive Wettbewerbsordnung“ notwendig. Diese müsse insbesondere einen „morbidityorientierte Risikostrukturausgleich“ (Morbi-RSA) sowie einen einheitlichen Leistungskatalog für alle Krankenkassen und somit ein Verbleib der Möglichkeit zum Angebot privater Zusatzversicherungen alleine bei der privaten Krankenversicherung umfassen.

Nun soll an dieser Stelle nicht nach der analytischen Produktivität einer Typologisierung gefragt werden, die (gerade in der Gesundheitspolitik) das Spiel mit dem wettbewerbspolitischen Feuer a priori zur offensiven Strategie und die Stärkung kollektivvertraglicher Steuerungselemente ebenso umstandslos zur defensiven erklärt; mit Blick auf die hier diskutierten Folgeprobleme wettbewerblicher Strategien und der Gefahr negativer Rückkoppelungen könnte der Offensivcharakter der marktwirtschaftlichen Strategieoption schnell in ihr Gegenteil umschlagen. Zugleich gibt es durchaus ökonomische, politische und vor allem gesundheitspolitische Gründe die dafür sprechen, die Option einer regionalisierten Einheitskasse nicht als „Worst-case“-Szenario, sondern als ernst zunehmende Alternative zum (noch gebändigten, aber auch zum vielfach geforderten intensivierten) Wettbewerb im Krankenkassen- und Vertragssystem in der Debatte zu halten und auf seine Vor- und Nachteile hin zu befragen. Strategien der Überwindung vorhandener oder Vermeidung zukünftiger Wettbewerbsprobleme müssen keineswegs defensiver Natur sein. Letztlich entscheidend dürfte jedoch in der Tat die Frage sein, ob die politisch präferierten Reformoptionen aus einer wettbewerbsoptimistischen oder einer wettbewerbsskeptischen Grundeinschätzung formuliert werden. Dabei sind Radikalvarianten keineswegs zwingend. Der Korridor der Möglichkeiten dürfte durch die Extremvarianten der Einheitskasse und des freien Kassen- und Vertragswettbewerb markiert sein. Aber innerhalb dieses Kontinuums befindet sich eine Vielfalt von Möglichkeiten, deren Verträglichkeit mit den Anforderungen aus der Europäisierung der Gesundheitspolitik im Einzelfall zu prüfen wäre.

Welche Optionen mit Blick auf die Zukunftssicherung eines leistungsfähigen, sozialen und solidarischen Gesundheitssystems die richtigen sein könnten, bedarf sicherlich einer intensiven Debatte, die gerade erst begonnen hat. Mit dem Aufzeigen der Paradoxien und Folgekosten wettbewerblicher Strategien sind die durchaus vorhandenen Probleme von Strategien, die Markt- und Wettbewerbselemente im Gesundheitssystem klein schreiben, noch nicht gelöst. In der Tat ist vor allem die Frage zu beantworten, durch welche Anreizmechanismen die beteiligten Akteure zu einer hochwertigen und effizienten Bereitstellung von Gesundheitsleistungen veranlasst werden sollen, wenn die materiellen (positiven wie negativen) Sanktionsregeln des Marktes weitgehend fehlen (Jacobs/Wasem 2003: 83). Doch eine Antwort auf diese Frage zu suchen, wäre ein neues Thema. Hier mag der Hinweis genügen, dass die Problemkonstellation, die durch die Kollision zwischen europäischem Wettbewerbs- und deutschem Sozialrecht hervorgerufen wird, sich auch aus einer Perspektive interpretieren lässt, die die Solidarelemente im deutschen System nicht schwächt, sondern stärken könnte. Die Herausnahme der sozialen Krankenversicherung aus dem europäischen Marktrecht beruht explizit darauf, dass sie Aufgaben mit ausschließlich sozialem Charakter erfüllt. Dies ist aber nur dann und solange der Fall, wenn: *erstens* ihre Tätigkeiten auf dem Grundsatz der nationalen Solidarität beruhen und nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind, sie also sowohl durch ihre Finanzierung als auch durch ihre Leistungsgewährung sozial umverteilend wirken; und wenn sie *zweitens* gesetzlich festgelegte und von der individuellen Beitragshöhe unabhängige Leistungen erbringen.¹⁷⁷ Nur in diesem Fall stellt ihre Tätigkeit keine Wirtschaftstätigkeit dar und sind die Träger der sozialen Krankenversicherung nicht als Unternehmen anzusehen. Dies könnte eben auch als Orientierungshilfen für eine adäquate Reformstrategie interpretiert werden. Denn durch diese Konstellation werden Reformen im Sinne von mehr Wettbewerb und Privatisierung enge Grenzen gesetzt. Dies insbesondere in Bezug auf die im politischen Sektor vielfach präferierten Optionen der Zurückdrängung von internen Solidar- zugunsten versicherungsförmiger Äquivalenzelemente, der Ausdifferenzierung des gesetzlichen Leistungskataloges in paritätisch finanzierte Basis- und private Zusatzleistungen oder der Einführung von Regelungen aus der privaten Krankenversicherung.¹⁷⁸

Mit anderen Worten: mit Blick auf die rechtspolitische Dimension muss die Europäisierung der Gesundheitspolitik keineswegs ausschließlich als Bedrohung für den Solidarcharakter des deutschen Gesundheitssystems wahrgenommen werden. Aus ihr lassen sich gleichfalls zusätzliche Begründungen für seinen Erhalt ableiten. Wer also nicht das ganze Steuerungsmodell mit seinen Aushandlungs- und Vertragsbeziehungen grundsätzlich zur Disposition stellen

¹⁷⁷ So die Lesart der Europäischen Kommission (2001: 17) mit Blick auf ein grundlegendes Urteil des EuGHs (Verbundene Rechtssachen C-159/91 und C-160/91, Poucet und Pistre). Bieback (1999: 673) verzichtet in seiner Interpretation des gleichen und weiterer EuGH-Urteile auf den zweiten Aspekt und benennt stattdessen gesetzlich angeordnete Zwangsmitgliedschaft als weites Kriterium.

¹⁷⁸ Siehe so auch Ebsen (2000) und Bieback: „Als Basis des sozialen Ausgleichs muss erhalten bleiben, dass die gesetzliche soziale Krankenversicherung sozial umverteilt, vor allem keine dem persönlichen Risiko (Alter, Vorerkrankung) adäquaten Beiträge fordert. Wird dies Element beseitigt, indem z. B. sog. versicherungsfremde Leistungen abgeschafft oder eine streng risikobezogene Beitragsgestaltung (Beitragsrück- erstattung, Selbstbehalte) eingeführt werden, so kann die soziale Krankenversicherung ihre Sonderstellung gegenüber der privaten Versicherung und damit ihre Sonderstellung im europäischen Recht verlieren. Die öffentlichen Träger unterstehen dem Wettbewerbsrecht der EU, wenn sie Zusatzleistungen nach dem reinen Versicherungsprinzip und gar noch in Konkurrenz zum schon etablierten Markt der Privatversicherungen anbieten.“ (1999: 675, m. w. N. in FN 57-59).

will, muss äußerst bedacht mit der Forderung nach mehr Markt und Wettbewerb im Gesundheitssystem umgehen. Einmal mehr wird deutlich, dass das Hantieren mit Wettbewerbs- und Privatisierungselementen und alle Varianten eines staatlichen Interventionismus in wettbewerbspolitischer Absicht einem Spiel mit dem ordnungspolitischen Feuer gleichkommen. Im Falle einer Unterwerfung der sozialen Krankenversicherung unter die Ägide des europäischen Wettbewerbsrecht und das Regime des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs wäre es binnen kurzer Zeit um den sozialstaatlichen Charakter des Gesundheitssystem geschehen und wären weiteren Ökonomisierungsschüben Tür und Tor geöffnet. Dem kann gerade im Gesundheitswesen nur durch einen staatlichen Interventionismus in sozialpolitischer Absicht begegnet werden.

Literaturverzeichnis

Aglietta, Michel (2000), Ein neues Akkumulationsregime. Die Regulationstheorie auf dem Prüfstand. Hamburg.

Alber, Jens (1989), Die Steuerung des Gesundheitswesens in vergleichender Perspektive, in: Journal für Sozialforschung, H. 3, S. 259-284.

Alber, Jens (1992), Das Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Struktur und Funktionsweise. Frankfurt a. M., New York.

Alber, Jens (2000), Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl: Diagnosen und Daten, in: Leibfried/Wagschal (Hrsg.), S. 235-275.

Alber, Jens (2001), Die Debatte um das rechte Verhältnis von Arbeitsmarkt und Sozialstaat. Eine Einführung, in: Zeitschrift für Sozialreform, H. 4, S. 1-17.

Alber, Jens (2002), Modernisierung als Peripetie des Sozialstaats, in: Berliner Journal für Soziologie, H.1, S.5-35.

Alber, Jens/Bernadi-Schenkluhn, Brigitte (1992), Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich. Frankfurt a. M., New York.

Albert, Michel (2001), Kapitalismus contra Kapitalismus. Zehn Jahre danach, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 12, S. 1451-1462.

Altwater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (1996), Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. Münster.

Amelung, Volker/Glied, Sherry/Topan, Angelika (2001), Die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung über den Arbeitsmarkt - das Ende einer Erfolgsstory?, in: Sozialer Fortschritt, H. 11, S. 280-288.

Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen (2002): Die offene Methode der Koordination im Bereich des Gesundheitswesens. Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen. Januar (vervielfältigtes Manuskript)

Atkinson, Tony (1999), The Economic Consequences of Rolling back the Welfare State. (Munich Lectures of Economics). o.O.

Aust, Andreas (2000), Die Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik nach dem Gipfel von Amsterdam. Versuch einer ersten Bilanz, in: Zeitschrift für Sozialreform, H. 1, S. 13-38.

Aust, Andreas/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan (2002), Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells. Ein Beitrag zur politischen Präexplanationsdiagnostik, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 2, S. 272-301.

Bandelow, Nils C. (1998), Gesundheitspolitik. Der Staat in der Hand einzelner Interessengruppen? Probleme, Erklärungen, Reformen, Opladen.

Bandelow, Nils C. (2002), Ist das Gesundheitswesen noch bezahlbar? Problemstrukturen und Problemlösungen, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik, H. 1, S. 109-131.

Bäcker, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus/Naegele, Gerhard (2000). Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Bd. 2. Wiesbaden.

Bandemer, Stephan von (1998), Benchmarking, in: B. Blanke u.a., Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen. S. 362-369.

Beck, Ulrich (2002), Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie. Frankfurt a. M.

- Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (Hrsg.) (2001), Die Modernisierung der Moderne. Frankfurt a. M.
- Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang/Lau, Christoph (2001), Theorie reflexiver Modernisierung. Fragestellungen, Hypothesen, Forschungsprogramme, in: Beck/Bonß (Hrsg.), S. 11-59.
- Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott (1996), Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse. Frankfurt/M.
- Beck, Ulrich/Holzer, Boris/Kieserling, André (2001), Nebenfolgen als Problem soziologischer Theoriebildung, in: Beck/Bonß (Hrsg.), S. 63- 81.
- Beckmann, Martin (2002), Shareholder-Ökonomie und die Reform der Alterssicherungssysteme in der Europäischen Union. Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaft (FEG), Band 17, Marburg.
- Behnsen, Erika (1999), Die Definitionsmacht des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen, in: Die Krankenversicherung , H. 9, S. 264-269.
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz. W./Zintl, Reinhard (1992), Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt a. M., New York.
- Benz, Arthur (1992), Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen, in: Benz/Scharpf/Zintl, S. 148- 200.
- Benz, Arthur (1998), Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle. Koordination und Struktur-dynamik im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 3, S. 558-589.
- Berg, Helmut (1986), Bilanz der Kostendämpfungspolitik im Gesundheitswesen 1977- 1984. Bonn.
- Beske, Fritz (2001), Neubestimmung und Finanzierung des Leistungskatalogs der gesetzlichen Krankenversicherung. Kieler Konzept. Paradigmenwechsel im Gesundheitswesen. Berlin.
- Bieback, Karl-Jürgen (1999), Rechtliche und politische Dimensionen der EU-Gesundheitspolitik und des Zugangs der Bürger zu Gesundheitsleistungen, in: Zeitschrift für Sozialreform, H. 8, S. 663-692.
- Bieback, Karl-Jürgen (2001), Die Stellung der Sozialleistungserbringer im Marktrecht der EG, in: Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen. Bd. 49, S. 1-39.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank (1999), Europäische Integration und industrielle Beziehungen – Zur Kritik des Konzeptes des „Wettbewerbskorporatismus“, in: Schmitthenner/Urban, S. 275-300.
- Bieling, Hans-Jürgen/Schulten, Thorsten (2002), Reorganisation der industriellen Beziehungen im europäischen Mehrebenensystem, in: Industrielle Beziehungen, H. 3, S. 245-273.
- Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hrsg.) (2000), Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank (2001), Die neue europäische Ökonomie und die Transformation von Staatlichkeit, (Manuskript). Marburg.
- Bieling, Hans-Jürgen/Dörre, Klaus/Steinhilber, Jochen/Urban, Hans-Jürgen (Hrsg.) (2001), Flexibler Kapitalismus. Analysen, Kritik und politische Praxis. Frank Deppe zum 60. Geburtstag. Hamburg.
- Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (2002), Finanzmarktintegration und Corporate Governance in der Europäischen Union, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen, H.1, S. 39-74.
- Bolkestein, Frits (2002), Die Europäische Union und ihre Ambitionen. Plädoyer für ein mittelatlantisches Wirtschaftsmodell, in: Neue Züricher Zeitung, vom 9. November.
- Borchert, Günter (1999), Sicherung der Verbindlichkeit untergesetzlicher Normen im Krankenversicherungsrecht, in: Die Krankenversicherung, H. 9, S. 273-275.

- Boyer, Robert (2000), Is a Finance-led growth Regime a viable Alternative to Fordism? A preliminary Analysis, in: *Economy and Society*, H.1, S. 111-145.
- Brandt, Klaus (2002), Versuchslabor für Gesundheitssysteme. EU-Staaten im Vergleich, in: *Die BKK*, H. 12, S. 543-550.
- Braun, Bernard/Kühn, Hagen/Reiners, Hartmut (1998), Das Märchen von der Kostenexplosion. Populäre Irrtümer zur Gesundheitspolitik. Frankfurt a. M.
- Briet, Raoul (2002), Die „offene Koordinierung“ im Bereich der Alterssicherung, in: *Verband Deutsche Rentenversicherungsträger/Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Max-Planck-Institut für internationales und ausländisches Sozialrecht* (Hrsg.), S. 21-26.
- Buchholz, Wolfgang (2001), Marktversagen und Staatseingriffe im Gesundheitswesen: Die Pflichtversicherungslösung als Alternative, in: *Schmollers Jahrbuch* 121, S. 83-104.
- Buchner, Florian/Wasem, Jürgen (2000), Wettbewerb zwischen Krankenversicherungsträgern als Steuerungsinstrument der Gesundheitsversorgung. Eine internationale Perspektive, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, H. 4, S. 353-363.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF 2002), Deutsches Stabilitätsprogramm. Aktualisierung Dezember 2002. Berlin. (<http://www.bundesfinanzministerium.de>).
- Busch, Klaus (1998), Das Korridormodell: ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, H. 2, S. 147-156.
- Busse, Reinhard (2002), Anwendung der „offenen Methode der Koordinierung“ auf die europäischen Gesundheitswesen. Hintergründe, mögliche Ziele und Indikatoren, Auswirkungen auf Gesundheitssysteme, in: *G+G-Wissenschaft*, H.2, S. 7-14.
- Busse, Reinhard/Schwarz, Friedrich Wilhelm (1997), Herausforderungen an den Bundesausschuss der Ärzte und Krankenkassen, in: *Arbeit und Sozialpolitik*, H. 11-12, S. 51-57.
- Busse, Reinhard/Wismar, Matthias/Berman, Philip C. (Hrsg.) (2002): *The European Union and Health Services. The Impact of the Single European Market on Member States*. Amsterdam.
- Cassel, Dieter u. a. (2001), Zur Wirkung des Risikostrukturausgleichs in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit. Endbericht. (o. O.) Berlin u. a.
- Cowles, Maria Green/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hrsg.) (2001), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Chance*. Ithaca and London.
- Cowles, Maria Green/Risse, Thomas (2001), *Transforming Europe. Europe: Conclusions*, in: Cowles/Caporaso/Risse, S. 217-237.
- Cox, Robert H. (2001), The social Construction of an Imperative. Why Welfare Reforms happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany, in: *World Politics*, April, S. 463-498.
- Deppe, Hans-Ulrich (2000), *Die soziale Anatomie des Gesundheitswesens. Neoliberalismus und Gesundheitspolitik in Deutschland*. Frankfurt a M.
- Deppe, Hans-Ulrich/Burkhardt, Wolfram (Hrsg.) (2002): *Solidarische Gesundheitspolitik. Alternativen zu Privatisierung und Zwei-Klassen-Medizin*. Hamburg.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW), (unter Mitarbeit von IGES Berlin) (2002), *Wirtschaftliche Aspekte der Märkte für Gesundheitsdienstleistungen. Ökonomische Chancen unter sich verändernden demographischen und wettbewerblichen Bedingungen in der Europäischen Union. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie*, In: *Zukunftsmarkt Gesundheit. Tagungsband der Veranstaltung des Bundesministeriums für Gesundheit und des Bundes-*

ministeriums für Wirtschaft und Technologie, am 6.12. 2001 in Berlin (= Band 145, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit), Baden-Baden , S. 67-234

Döhler, Marian (1990), Gesundheitspolitik nach der „Wende“. Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Großbritannien, den USA und Deutschland. Berlin.

Döhler, Marian (1997), Die Regulierung von Professionsgrenzen. Frankfurt.

Dostal, Werner/Kupka, Peter (Hrsg.) (2001), Globalisierung, veränderte Arbeitsorganisation und Berufswandel. Nürnberg.

Ebsen, Ingwer (2000), Öffentlich-rechtliches Handeln von Krankenkassen als Gegenstand des Wettbewerbsrechts? Probleme materialrechtlicher und kompetenzrechtlicher Koordinierung, in: Zeitschrift für Sozialreform, H. 4, S. 298-314.

Eckardt, Martina (2002), Die Methode der offenen Koordinierung. Konsequenzen für die Alterssicherung(spolitik) in der Europäischen Union, in: Sozialer Fortschritt, H. 7-8, S. 197-203.

Eichenhofer, Eberhard (2001), Richtlinien der gesetzlichen Krankenversicherung und Gemeinschaftsrecht, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, H. S. 1-8 und H. 2, S. 76-84.

Enquete-Kommission (1990), Strukturreform der gesetzlichen Krankenversicherung. Endbericht. Bd.2. Bonn.

Esping-Anderson, Göran (1985), Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power. Princeton.

Europäische Kommission (1998), Die Entwicklung der Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit. Brüssel, KOM (1998) 230 endg.

Europäische Kommission (1999), Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes, Brüssel, KOM (1999) 347 endg.

Europäische Kommission (2000a), Soziale Sicherheit in Europa 1999, Brüssel, KOM(2000) 163 endg.

Europäische Kommission (2000b), Sozialpolitische Agenda, Brüssel, KOM (2000) 379 endg.

Europäische Kommission (2000c), Die gesundheitspolitische Strategie der Europäischen Union, Brüssel, KOM (2000) 285 endg.

Europäische Kommission (2001a), Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, Brüssel KOM (2001) 428 endg.

Europäische Kommission (2001b), Die Zukunft des Gesundheitswesens und der Altenpflege: Zugänglichkeit, Qualität und langfristige Finanzierbarkeit sichern, Brüssel. KOM (2001) 723 endg.

Europäische Kommission (2002a), Anpassung an den Wandel von Arbeitswelt und Gesellschaft: die neue Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2002-2006, Brüssel. KOM (2002) 118 endg.

Europäische Kommission (2002b), Der europäische soziale Dialog. Determinante für Modernisierung und Wandel. Brüssel, KOM (2002) 341 endg.

Europäische Zentralbank (1999), Monatsbericht Mai. Frankfurt. a. M.

Europäischer Rat (2000), Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat vom 23. und 24. März 2000, Lissabon.

Europäischer Rat (2001), Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat vom 16. und 17. Juni 2001, Göteborg.

Europäischer Rat (2002), Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat vom 15. und 16. März, Barcelona.

- Fach, Wolfgang (1997), Die Sehnen der Macht. Die Physiognomik des „schlanken Staates“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 2, S. 222-231.
- Falkner, Gerda (1998), EU Social Policy in the 1990s: Towards a corporatist policy community. London, New York.
- Falkner, Gerda (2000), EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfälle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 2, S. 279-301.
- Feick, Jürgen (2000), Marktzugangsregulierung: Nationale Regulierung, europäische Integration und internationale Harmonisierung in der Arzneimittellzulassung, in: Czada, Roland/Lütz, Suanne (Hrsg.), Die politische Konstitution von Märkten. Wiesbaden, S. 228-249.
- Freeman, Richard (2000), The Politics of Health in Europe. Manchester.
- Freeman, Richard/Moran, Michael (2000), Reforming Health Care in Europe, in: West European Politics, H. 2, S. 35-58.
- Gerhards, Jürgen (2000), Europäisierung von Ökonomie und Politik und die Trägheit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit, in: Bach, Maurizio (Hrsg.), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 40). Wiesbaden, S. 277-305.
- Gerlinger, Thomas (2000), Arbeitsschutz und europäische Integration. Europäische Arbeitsschutzrichtlinien und nationalstaatliche Arbeitsschutzpolitik in Großbritannien und Deutschland. Opladen.
- Gerlinger, Thomas (2002a), Zwischen Korporatismus und Wettbewerb: Gesundheitspolitische Steuerung im Wandel (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Arbeitsgruppe Public Health, Discussion Paper P02-204). Berlin.
- Gerlinger, Thomas (2002b), Rot-Grüne Gesundheitspolitik – eine Zwischenbilanz (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Arbeitsgruppe Public Health, Discussion Paper P02-205). Berlin.
- Gerlinger, Thomas/Lenhardt, Uwe/Stegmüller, Klaus (2002), Kontroversen um den Leistungskatalog der Gesetzlichen Krankenkassen, in: Deppe/Burkhardt, S. 87-103.
- Giddens, Anthony (1997), Jenseits von Links und Rechts. Die Zukunft radikaler Demokratie. Frankfurt, a. M.
- Giddens, Anthony (1999), Der Dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie. Frankfurt, a. M.
- Glaeske, Gerd, u. a. (2001), Weichenstellung für die Zukunft. Elemente einer neuen Gesundheitspolitik. Bonn.
- Glaeske, Gerd u. a. (2002), GKV-Reform 2003. Reformen für die Zukunft. Umsetzung der Eckpunkte einer neuen Gesundheitspolitik der Expertengruppe der Friedrich-Ebert-Stiftung. o.O., (Bonn), August (unveröffentlichtes Manuskript).
- Green, Maria/Risse, Thomas (2001), Transforming Europe: Conclusions, In: Cowles, Maria/Caporaso, James/Risse, Thomas, S. 217-237.
- Greß, Stefan (2002), Freie Kassenwahl und Preiswettbewerb in der GKV. Effekte und Perspektiven, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, H. 4, S. 490-497.
- Greß, Stefan u.a. (2002), Erfahrungen mit der freien Kassenwahl in Deutschland und in den Niederlanden, in: Sozialer Fortschritt, H. 4, S. 97-1001.
- Hänlein, Andreas/Kruse, Jürgen (2000), Einflüsse des Europäischen Wettbewerbsrecht auf die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, H. 4, S. 165-176.

- Hartmann, Anja K. (2002): Zwischen Differenzierung und Integration. Die Entwicklung des Gesundheitssystems in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland.
- Hartmann, Martin (2002), Widersprüche, Ambivalenzen, Paradoxien. Begriffliche Wandlungen in der neueren Gesellschaftstheorie, in: Honneth (2002b), S. 221-251.
- Hassel, Anke (2000), Bündnisse für Arbeit: nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regime-wettbewerb, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 3, S. 498-524.
- Hein, Eckard/Truger, Achim (Hrsg.) (2002), Moderne Wirtschaftspolitik=Koordinierte Makropolitik. Argumente aus den WSI-Mitteilungen. Marburg.
- Heinze, Meinhard (2002). Konsequenzen der Rechtsprechung des EuGH für die Gesundheitsreform in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht, S. 110-138.
- Heise, Arne (2002), Währungsunion und Koordinierung. Gegenwärtige Mängel und künftige Erfordernisse in der Europäischen Union (EWU), in: Berliner Debatte Initial, H. 1, S. 88-96.
- Hill, Hermann (2002), Zur „Methode der offenen Koordinierung“ in der Europäischen Union, in Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.), Perspektiven der Verwaltungsforschung: Beiträge zur wissenschaftlichen Arbeitstagung aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung vom 8. bis 10. Oktober in Speyer. Berlin, S. 139-162.
- Hinrichs, Karl/Kitschelt, Herbert/Wiesenthal, Helmut (Hrsg.) (2000), Kontingenz und Krise. Institutionenpolitik in der kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaft. Frankfurt a. M., New York.
- Hirsch, Günter (2000), Einfluss der EG auf nationale Gesundheitssysteme, in: Medizinrecht, H. 12, S. 586-590.
- Hirsch, Joachim (1990), Kapitalismus ohne Alternative? Materialistische Gesellschaftstheorie und Möglichkeiten einer sozialistischen Politik heute. Hamburg.
- Hirsch, Joachim (1995), Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Amsterdam.
- Hirsch, Joachim/Roth, Roland (1985), Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Postfordismus. Hamburg.
- Hodson, Dermont/Maher, Imelda (2001), The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination, in: Journal of Common Market Studies, No. 4, S. 719-746.
- Holland, Walter/Mossailos, Elias (Hrsg.) (1999), Public Health Policies in the European Union. Aldershot.
- Holleder, Alfons (2003), Arbeitslos, Gesundheit los, chancenlos?, in: IAB Kurzbericht, Nr.4, vom 21.3.2003.
- Honneth, Axel (2002a), Einleitung, in: Ders. (2002b), S. 7-12.
- Honneth, Axel (Hrsg.) (2002b), Befreiung aus der Mündigkeit. Paradoxien des gegenwärtigen Kapitalismus. Frankfurt a. M., New York.
- Hrbek, Rudolf (2001), Der Vertrag von Nizza. Eine weitere Etappe im europäischen Integrationsprozess, in: Wirtschaftsdienst, H. 1, S. 21-29.
- Huffschnid, Jörg (1999), Politische Ökonomie der Finanzmärkte. Hamburg.
- Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (1996), Europäische Integration. Opladen.
- Jacobs, Klaus/Schnellschmidt, Henner (2002), Äquivalenz, Leistungsfähigkeit und Solidarität. Konturen einer GKV-Finanzreform, in: G+G Wissenschaft, H. 3, S. 15-22.

Jacobs, Klaus/Wasem, Jürgen (2003), Weiterentwicklung einer leistungsfähigen und solidarischen Krankenversicherung unter den Rahmenbedingungen der europäischen Integration. (Edition der Hans-Böckler-Stiftung 88). Düsseldorf.

Jessop, Bob (1997a), Die Zukunft des Nationalstaates. Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa, in: Becker, Steffen/Sablowski, Thomas/Schumm, Wilhelm (Hrsg.), *Jenseits der Nationalökonomie. Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Berlin, Hamburg, S. 50-95.

Jessop, Bob (1997b), Twenty Years of the (Parisian) Regulation Approach: The Pradox of Success and Failure at Home and Abroad, in: *New Political Economy*, H. 3, S. 503-526.

Kaesbach, Wolfgang (2001), Arzneimittel – Festbeträge: Wende oder Ende?, in: *Die BKK*, H.4, S. 161-166.

Kantner, Cathleen (2002), Transnationale Öffentlichkeit und die Demokratiefähigkeit der Europäischen Union. Unveröffentlichte Dissertation. (Humboldt- Universität Berlin). Berlin.

Kemmerling, Achim (2001), Die Messung des Sozialstaates. Beschäftigungspolitische Unterschiede zwischen Brutto- und Nettosozialleistungsquote. (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper FSI 01-201). Berlin.

Klein, Thomas/Unger, Rainer (2001), Einkommen, Gesundheit und Mortalität in Deutschland, Großbritannien und den USA, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, H.1, S. 96-110.

Klose, Joachim/Schnellschmidt, Henner (2001), Finanzierung und Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung. Einnahmen- und ausgabenbezogene Gestaltungsvorschläge im Überblick. Bonn.

Kraus, Katrin/Geisen, Thomas (Hrsg.) (2001), *Sozialstaat in Europa. Geschichte, Entwicklung, Perspektiven*. Opladen.

Kruse, Udo/Kruse, Silke (2002), Möglichkeiten und Grenzen der Kostendämpfungspolitik, in: *Die Sozialversicherung*, H. 5, S. 121-126 und H. 6, S. 149-154.

Kühn, Hagen (1997), Gesundheitspolitik für den „Standort Deutschland“. Thesen zu Logik und Empirie neoliberaler Wirtschaftspolitik im Gesundheitswesen, in: *Jahrbuch für Kritische Medizin* 28, S. 15-32.

Kühn, Hagen (1998), Wettbewerb im Gesundheitswesen und sozial ungleiche Versorgungsrisiken, in: *Sozialer Fortschritt*, H. 3, S. 131-136.

Kühn, Hagen (2001), Finanzierbarkeit der gesetzlichen Krankenversicherung und das Instrument der Budgetierung. (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Arbeitsgruppe Public Health, Discussion Paper, P01-204). Berlin.

Langer, Rose (1999), Grenzüberschreitende Behandlungsleistungen – Reformbedarf für die Verordnung 1408/71, in: *Neue Zeitschrift für Sozialrecht*, S. 537-542

Lauterbach, Karl W./Wille, Eberhard (2000), Modelle eines fairen Wettbewerbs durch den Risikostrukturausgleich. Berücksichtigung von Morbidität über Wechslerkomponenten und Rückversicherung für Wechsler mit chronischen Erkrankungen als Komponente eines Sofortprogramms. Gutachten im Auftrag des Verbandes der Angestellten-Krankenkassen (VdAK), des Verbandes der Arbeitersatzkassen (AEK), des AOK Bundesverband (AOK-BV) und des IKK-Bundesverband (IKK-BV). o. O. (Köln, Mannheim). (Manuskript).

Lauterbach, Karl W./Stock, Stephanie (2001), Zwei Dogmen der Gesundheitspolitik. Unbeherrschbare Kostensteigerung durch Innovation und demographischen Wandel?. Gutachten für den Gesprächskreis Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. (Manuskript).

- Leibfried, Stephan (1996), Wohlfahrtsstaatliche Perspektiven der Europäischen Union: Auf dem Weg zur positiven Souveränitätsverflechtung?, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.), S. 455-477.
- Leibfried, Stephan (2000), Nationaler Wohlfahrtsstaat, Europäische Union und „Globalisierung“. Erste Annäherungen, in: Allmendinger, Jutta/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hrsg.), Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen. Weinheim, München 2000, S. 79-108.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (1998a), Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik, in: Leibfried/Pierson (Hrsg.), S. 58-99.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hrsg.) (1998b), Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration. Frankfurt/M.
- Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe (Hrsg.) (2000), Der deutsche Sozialstaat. Bilanz-Reform-Perspektiven. Frankfurt/M., S. 427-438.
- Leidl, Reiner (2001), Konvergenz der Gesundheitssysteme in der Europäischen Union, in: Gesundheitsökonomie und Qualitätsmanagement, H.6, S. 44-53.
- Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.) (1998), Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt a. M., New York.
- Light, Donald. W. (2001), Cost containment and the backdraft of competition policies, in: Internationale Journal of Health Services, H.4, S. 681-708.
- Lüschen, Günther (2000), Europäische Gesundheitssysteme und das Integrationsproblem moderner Gesellschaften, in: Gesundheitswesen, Sonderheft 1, S. 13-21
- Lutz, Burkhard (1984), Der kurze Traum immer währender Prosperität. Eine Neuinterpretation industriell-kapitalistischer Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts. Frankfurt a. M., New York.
- Mahnkopf, Birgit (2000), Formel 1 der neuen Sozialdemokratie: Gerechtigkeit durch Ungleichheit. Zur Neuinterpretation der sozialen Frage im globalen Kapitalismus, in: Prokla, H. 4, S. 489-525.
- Mayer, Karl Ulrich (Hrsg.) (2001), Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Eine Kontroverse. Frankfurt, a. M.
- Mayntz, Renate (1990), Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden: Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, H. 1, S. 283-307.
- Mayntz, Renate/Scharpf Fritz W. (1995), Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: dies. (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt .a. M., New York, S. 39-72.
- McKee, Martin/Mossialos, Elias/Baeten, Rita (Hrsg.) (2002): The Impact of EU Law on Health Care Systems, Brussels.
- Merkel, Wolfgang (2000), Die Dritten Wege der Sozialdemokratie ins 21. Jahrhundert, in: Berliner Journal für Soziologie, 2/2000, S. 99-124.
- Mielck, Andreas (2000), Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Empirische Ergebnisse, Erklärungsansätze, Interventionsmöglichkeiten. Bern u. a.
- Minssen, Heiner (Hrsg.) (2000), Begrenzte Entgrenzung. Wandlung von Organisation und Arbeit. Berlin.
- Molina, Oscar/Rhodes, Martin (2002), Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept, in: Annual Review of Political Science, S. 305-331.

- Moran, Michael (1999), *Governing the Health Care State: A comparative Study of the United Kingdom, the United States and Germany*. Manchester.
- Müller, Joachim/Schneider, Werner (1999), Entwicklung der Mitgliederzahlen, Beitragssätze, Versicherungsstrukturen und RSA-Transfers in Zeiten des Kassenwettbewerbs – empirische Befunde im dritten Jahr der Kassenwahlrechte, in: *Arbeit und Sozialpolitik*, H. 3-4, S. 20-39.
- Navarro, Vicente (1999), The Political Economy of the Welfare State in developed capitalist Countries, in: *International Journal of Health Services*, H. 1, S. 1-50.
- Neumann, Volker (2002), Solidarische Wettbewerbsordnung statt Vertragsarztrecht? In: *Neue Zeitschrift für Sozialrecht*, H. 11, S. 561-566.
- Oberhauser, Alois (1996), Geknebelte Beschäftigungspolitik - Eine Folge der Maastricht-Kriterien, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, H. 2, S. 228- 236.
- Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe (2000), *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen*. Frankfurt, a. M.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (1995), *New Directions in Health Care Policy*. Paris.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (1999), *OECD Health Data 1999*. Paris.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2002), *OECD Health Data 2002*. Paris.
- Ohndorf, Wolfgang (2002), Die "offene Koordinierung" als Handlungsinstrument auf Europäischer Ebene. Einführung,, in: *Verband Deutsche Rentenversicherungsträger/Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Max-Planck-Institut für internationales und ausländisches Sozialrecht (Hrsg.), Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union*, (DRV-Schriften, Bd. 34), Frankfurt/M., S. 16-20.
- Olson, Mancur. (1982), *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven/London.
- Osterkamp, Riegmar (2001), Das deutsche Gesundheitssystem im internationalen Vergleich: Bewertung und Reformalternativen, in: *ifo Schnelldienst*, H. 10, S. 9-16.
- Pache, Eckhard (2001), Die europäische Grundrechtscharta - Ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa?, in: *Europarecht*, H. 4, S. 475-494.
- Paffrath, Dieter/Reiners, Hartmut (1987), 10 Jahre Kostendämpfungspolitik. Eine empirische Bilanz, in: *Die Ortskrankenkasse* Nr. 13, S. 369ff.
- Pierson, Paul/Leibfried, Stephan (1998a), Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des „sozialen Europas“, in: *Leibfried/Pierson*, S. 11-57.
- Pierson, Paul/Leibfried, Stephan (1998b), Zur Dynamik sozialpolitischer Integration: Der Wohlfahrtsstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik, in: *Leibfried/Pierson*, S. 422-463.
- Pitschas, Rainer (2002), Nationale Gesundheitsreform und europäische „Governance“ in der Gesundheitspolitik. Zur Verpflichtung der Gemeinschaftsstaaten auf solidarischen Wettbewerb durch „offene Koordination“, in: *Vierteljahresschrift für Sozialrecht*, H. 2, S. 75-91.
- Platzer, Hans-Wolfgang (2002), Europäisierung und Transnationalisierung der Arbeitsbeziehungen in der EU, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, H. 2, S. 103-121.
- Priewe, Jan (1997), Verschuldungsregeln in der Europäischen Union, in: *WSI Mitteilungen* H. 6, S.365-373.

Rhodes, Martin (1998), Globalisation, Labour Markets and Welfare States: A Future of „Competitive Corporatism“?, in: Rhodes, Martin/Mèny, Yves (Hrsg.), The Future of European Welfare: A New social Contract? London, S. 178-203.

Rhodes, Martin (2001), The political Economy of social Pacts: “Competitive Corporatism” and European Welfare State Reform, in: Pierson, Paul (Hrsg.), The New Politics of the Welfare State. Oxford, S. 165-196.

Rhodes, Martin/ Mèny, Yves (Hrsg.) (1998), The Future of European Welfare: A New social Contract?. London.

Rieger, Elmar (2002), Die sozialpolitische Gegenreformation. Eine kritische Analyse der Wirtschafts- und Sozialpolitik seit 1998, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47, S 3- 12.

Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan (2001), Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt a. M.

Risse, Thomas (2002), Zur Debatte um die (Nicht-)Existenz einer europäischen Öffentlichkeit. Was wir wissen, und wie es zu interpretieren ist, in: Berliner Debatte Initial, H. 5/6, S. 15-23.

Risse, Thomas/Cowles, Maria Green/Caporaso, James (2001), Europeanization and Domestic Change: Introduction, in: Cowles/Caporaso/Risse, S. 1-20.

Rosenbrock, Rolf (1999): Neue Wege zu alten Zielen? Anforderungen an eine Strukturreform der Gesetzlichen Krankenversicherung (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Arbeitsgruppe Public Health, Discussion Paper P99-205), Berlin.

Rosenbrock, Rolf (2001), Der neue § 20 SGB V als Gestaltungsherausforderung für die Selbstverwaltung der GKV, in: Die BKK, H. 1, S. 22-27.

Rosenbrock, Rolf (2002a), Eine Entgegnung auf die „Eckpunkte einer neuen Gesundheitspolitik“, in: Dr. med. Mabuse, Juli/August, S. 32-35.

Rosenbrock, Rolf (2002b): Kann die soziale Krankenversicherung in der Marktwirtschaft überleben?, in: Deppe/ Burkhardt, S. 24-35.

Rosenbrock, Rolf/Gerlinger, Thomas (2003), Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung. Bern (i. E.).

Rosewitz, Bernd/Webber, Douglas (1990), Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen. Frankfurt a. M., New York.

Rosian, Ingrid u. a. (2001), Benchmarking Arzneimittelausgaben. Strategien zur Kostendämpfung in der Europäischen Union. Wien.

Rosian, Ingrid (2002), Rezepte zur Kostendämpfung bei Arzneimittel, in: G+G-Wissenschaft. April, S. 22-31.

Sachverständigenrat für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVRKAiG) (1996), Sondergutachten 1996. Gesundheitswesen in Deutschland. Kostenfaktor und Zukunftsbranche. Bd. I. Baden-Baden.

Sachverständigenrat für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVRKAiG) (1997), Sondergutachten 1997. Gesundheitswesen in Deutschland. Kostenfaktor und Zukunftsbranche. Bd. II. Baden-Baden.

Sachverständigenrat für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVRKAiG) (2001a): Gutachten 2000/2001. Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit. Zielbildung, Prävention, Nutzenorientierung und Partizipation. Bd. I, (Bundestags-Drucksache 14/5660).

Sachverständigenrat für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVRKAiG) (2001b): Gutachten 2000/2001. Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit. Qualitätssicherung in Medizin und Pflege. Bd. II, (Bundestags-Drucksache 14/5661).

Sachverständigenrat für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVRKAiG) (2001c): Gutachten 2000/2001. Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit. Unter-, Über-, Fehlversorgung. Bd. III, (Bundestags-Drucksache 14/6871).

Sachverständigenrat für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVRKAiG) (2002): Ergänzung zum Gutachten 2000/2001. Zur Steigerung von Effizienz und Effektivität der Arzneimittelversorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). (Bundestags-Drucksache 14/8205).

Sachverständigenrat für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVRKAiG) (2003), Finanzierung, Nutzerorientierung und Qualität. Jahresgutachten 2003. o. O. (<http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de>).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SRW) (2000), Chancen auf einen höheren Wachstumspfad. Jahresgutachten 2000/2001 o. O. (<http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de>).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SRW) (2001), Für Stetigkeit - gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/2002. o. O. (<http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de>).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SRW) (2002), Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/2003 o. O. (<http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/>).

Saltmann, Richard B. (2002), Regulating incentives: the past and present role of the state in health care systems, in: Social Science & Medicine, 54, S. 1677-1684.

Sauerland, Dirk (2002), Gesundheitspolitik in Deutschland. Reformbedarf und Entwicklungsperspektiven. Gütersloh.

Scharpf, Fritz W. (1985), Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 4, S. 323-356.

Scharpf, Fritz W. (1994), Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik einer europäischen Mehrebenen-Politik, in: ders., Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt a. M., New York, S. 131-155.

Scharpf, Fritz W. (1999), Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?. Frankfurt a. M., New York.

Scharpf, Fritz W. (2000), Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.

Scharpf, Fritz W. (2002a), The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. MPIfG Working Paper 02/8.

Scharpf, Fritz W. (2002b), Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie, in: Leviathan, H. 1, S. 65-92.

Schettkat, Ronald (2001), Beschäftigungsentwicklung im internationalen Vergleich: Eine Renaissance der europäischen Wohlfahrtsstaaten?, in: Zeitschrift für Sozialreform, H. 4, S. 310-339.

Schmid, Josef (2003), Wirtschafts- und Sozialpolitik: Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 18-19, S. 32-38.

- Schmidt, Manfred G. (1998), Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Opladen.
- Schmidt, Manfred G. (1999a), Die Gesundheitsausgaben und die Staatsquote. Befunde des Vergleichs demokratisch verfasster Länder, in: Häfner, Heinz (Hrsg.), Gesundheit - unser höchstes Gut?. Berlin u. a., S. 287-326
- Schmidt, Manfred G. (1999b), Warum die Gesundheitsausgaben wachsen. Befunde des Vergleichs demokratisch verfasster Länder, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 2, S. 229-245.
- Schmidt, Manfred G. (2001b), Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil. Opladen.
- Schmidt, Susanne K. (2001), Die Einflussmöglichkeiten der Europäischen Kommission auf die europäische Politik, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 2, S. 173-192.
- Schmidt, Susanne K. (2002), Die Folgen der europäischen Integration für die Bundesrepublik Deutschland: Wandel durch Verflechtung. MPIfG Discussion Paper 02/4, Mai. Köln.
- Schmitter, C. Phillippe/Grote, Jürgen R. (1997), Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 3, S. 530-554.
- Schmittthener, Horst/Urban, Hans-Jürgen (Hrsg.) (1999), Sozialstaat als Reformprojekt. Optionen für eine andere Republik. Hamburg.
- Schneider, Markus u. a. (1998), Gesundheitssysteme in internationalen Vergleich: Übersichten 1997. Augsburg.
- Schneider, Markus (1999), Gesundheitssysteme in internationalen Vergleich: Trends und Strukturen, in: Häfner, Heinz (Hrsg.), Gesund - Unser höchstes Gut?. Berlin u. a., S. 205-223.
- Schneider, Markus (2002), Gesundheitssystemforschung und Gesundheitsstatistik in der Europäischen Union. Stand und Perspektiven im Hinblick auf die „offene Methode der Koordinierung“, in: G+G-Wissenschaft H.2, S. 15-21.
- Schneider, Markus/Hofmann, Uwe/Jumel, Séverine/Köse, Aynur (2002), Beschäftigungsunterschiede in ausgewählten Gesundheitssystemen der EU. Augsburg.
- Schneider, Sven (2003), Schichtzugehörigkeit und Mortalität in der BRD: Empirische Überprüfung und theoretische Erklärungsansätze, in: Sozialer Fortschritt, H. 3, S. 64-73.
- Schöllkopf, Martin/Stapf-Finé, Heinz (2002), Deutsche Hospitäler besser als ihr Ruf, in: Soziale Sicherheit, H. 12, S. 402-411.
- Schröder, Gerhard/Blair, Tony (1999), Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokratie, abgedr. in: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 7, S. 887-896.
- Graf von der Schulenburg, Matthias/Greiner, Wolfgang (2000), Gesundheitsökonomik. Tübingen.
- Schulte, Bernd (1990), „Konvergenz“ statt „Harmonie“ – Perspektiven europäischer Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform, H. 3, S. 273-298.
- Schulte, Bernd (2001), Europäische Integration und sozialer Schutz, in: Kraus/Geisen(Hrsg.), S. 284-303.
- Schulte, Bernd (2001/2002), Warenverkehrsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit im gemeinsamen Markt: Auswirkungen auf das deutsche Gesundheitswesen, in: Arbeit und Sozialpolitik, H. 7-8, S. 36-49 (Teil 1) und H.1-2, S. 43-57 (Teil 2).

- Schulte, Bernd (2002), Die „Methode der offenen Koordinierung“. Eine politische Strategie in der europäischen Sozialpolitik auch für den Bereich des sozialen Schutzes, in: Zeitschrift für Sozialreform, H. 1, S. 1-28.
- Schulten, Thorsten (1998), Tarifpolitik unter den Bedingungen der Europäischen Währungsunion, in: WSI Mitteilungen H. 7, S. 482-493.
- Schulz-Weidner, Wolfgang (2002), Offene Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme in der Europäischen Union. Statement auf dem VDR Pressekontaktseminar 2002. (Manuskript).
- Seeleib-Kaiser, Martin (2001), Globalisierung und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Diskurse und Wohlfahrtssysteme in Deutschland, Japan und den USA. Frankfurt, a.M.
- Siegel, Nico A. (2002), Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich. Frankfurt, a.M.
- Spitzenorganisationen der Deutschen Sozialversicherung (2002), Zur offenen Methode der Koordinierung im Bereich der Sozialversicherung. Positionspapier, vorgelegt im Mai 2002, Brüssel (Manuskript).
- Stegmüller, Klaus (1996), Wettbewerb im Gesundheitswesen. Konzeptionen zur „dritten Reformstufe“ der Gesetzlichen Krankenversicherung. Frankfurt/M.
- Streeck, Wolfgang (1998), Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik, in: Leibfried/Pierson, S. 369-421.
- Streeck, Wolfgang (2000), Competitive Solidarity: Rethinking the „European Social Model“, in: Hinrichs/Kitschelt/Wiesenthal (Hrsg.), S. 245-261.
- Streeck, Wolfgang (2001), Wohlfahrtsstaat und Markt als moralische Einrichtungen: Ein Kommentar, in: Mayer, Karl Ulrich (Hrsg.), Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Eine Kontroverse. Frankfurt a. M., S. 135-167.
- Szulanski, Gabriel/Winter, Sidney (2002), Best-Practice – nicht immer übertragbar, in: Harvard Business Manager, H. 4, S. 44-53.
- Tálos, Emmrich (1998) (Hrsg.), Soziale Sicherheit im Wandel. Österreich und seine Nachbarn. Ein Vergleich. Wien, Köln, Weimar.
- Terwey, Franz (2003), Sozialversicherung und Europäische Integration, in: Deutsche Rentenversicherung, H. 6-7, S. 320-331.
- Therborn, Göran/Roebroek, Joop (1986), The Irreversible Welfare State: it's recent maturation, it's encounter with economic crises, and it's future prospects, in: International Journal of Health Services, H. 3, S. 319-338.
- Turner, Paul W./Kotzian, Peter (2001), Comparative Health Care Systems. Outline for an empirical application of New Institutional Economy approaches. Paper to ECPR meeting. April 2001. Grenoble.
- Tidow, Stefan (1998), Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses. (FEG-Arbeitspapier Nr. 18). Marburg.
- Tidow, Stefan (1999), Benchmarking als Leitidee. Zum Verlust des Politischen in der europäischen Perspektive, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 3, S. 301-309.
- Toft, Christian (1999), Deutsche Sozialpolitik und Sozialpolitikanalyse am Scheideweg, in: Zeitschrift für Sozialreform, H. 1, S. 82-92.
- Toft, Christian (2003), Einführung: Die internationale Debatte um den Umbau und die Reform des Wohlfahrtsstaates, in: Zeitschrift für Sozialreform, H. 1, S. 1-25.

Traxler, Franz (2000), Nationale Pakte im internationalen Vergleich, in: WSI Mitteilungen H. 7, S. 411-418.

Traxler, Franz (2001), Die Metamorphose des Korporatismus: Vom klassischen zum schlanken Muster, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 4, S. 590-623.

Ullrich, Carsten G. (2000): Solidarität im Sozialversicherungsstaat. Die Akzeptanz des Solidarprinzips in der gesetzlichen Krankenversicherung. Frankfurt a.M./New York.

Urban, Hans-Jürgen (1998a), Ein neues „Bündnis für Arbeit“? Über Interessenlagen und Verhandlungsstrategien in einem neokorporatistischen Beschäftigungspakt, in: Zeitschrift für Sozialreform, H. 9, S. 613- 637.

Urban, Hans-Jürgen (1998b), Währungsunion und politische Wohlfahrtsproduktion. Anmerkungen zu den Auswirkungen des Euro auf die sozialen Sicherungssysteme aus gewerkschaftlicher Sicht, in: Sozialer Fortschritt, H. 11, S. 265 –272.

Urban, Hans-Jürgen (1999), Reformoptionen im Sozialstaat. Über die Perspektiven des sozial regulierten Kapitalismus, in: Schmitthenner/Urban, S. 11-59.

Urban, Hans-Jürgen (Hrsg.) (2000), Beschäftigungsbündnis oder Standortpakt? Das „Bündnis für Arbeit“ auf dem Prüfstand. Hamburg.

Urban, Hans-Jürgen (2001), Wettbewerbskorporatistische Regulierung im Politikfeld Gesundheit. Der Bundesausschuss der Ärzte und Krankenkassen und die gesundheitspolitische Wende. (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Arbeitsgruppe Public Health, Discussion Paper P01-206). Berlin.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger/Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Max-Planck-Institut für internationales und ausländisches Sozialrecht (Hrsg.) (2002), Offene Koordination der Alterssicherung in der Europäischen Union, (DRV-Schriften, Bd. 34). Frankfurt/M.

Wanek, Volker/Heinrich, Siegfried/Chawet (2002), Alfons, Gesundheitspolitik zur Verringerung der „sozialbedingten Ungleichheit von Gesundheitschancen“, in: Deppe/Burkhardt, S. 159-170.

Wasem, Jürgen (1997): Vom staatlichen zum kassenärztlichen System. Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der ambulanten ärztlichen Versorgung in Deutschland, Frankfurt a.M./New York.

Wasem, Jürgen (1999): Das Gesundheitswesen in Deutschland. Einstellungen und Erwartungen der Bevölkerung. Wissenschaftliche Analyse und Bewertung einer repräsentativen Bevölkerungsstudie. Neuss.

Wasem, Jürgen (2000), Die Zukunft der Gesundheitspolitik – Was erwartet die Bevölkerung?, in: Leibfried/Wagschal (Hrsg.), S. 427-438.

WHO (World Health Organization) (2000), The World Health Report 2000. Health Systems: Improving Performance. France.

Wille, Eberhard (2002), Reformoptionen der Beitragsgestaltung in der gesetzlichen Krankenversicherung, in: G+G Wissenschaft, H.3, S. 7-14.

Winkelhake, Olaf/Miegel, Ulrich/Thormeier, Klaus (2002), Die personelle Verteilung von Leistungsausgaben in der Gesetzlichen Krankenversicherung 1998 und 1999. Konsequenzen für die Weiterentwicklung des deutschen Gesundheitssystems, in: Sozialer Fortschritt, H. 3, S. 58-61.

Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht (Hrsg.) (2002), Gesundheitswesen in Europa - von Kohl/Decker bis Gerats-Smits. (14. Bonner Europasymposium). Bonn.

Ziltener, Patrick (1999), Strukturwandel der europäischen Integration: die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit. Münster.

Ziltener, Patrick (2000), Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Regulations- und staatstheoretische Überlegungen, in: Bieling/Steinhilber (Hrsg.), S. 73-101.

Zok, Klaus (2002), Die Erwartungen der Versicherten an die gesetzliche Krankenversicherung. Bevölkerungsumfragen zum Versicherungsverständnis bei GKV-Mitgliedern, in: Arbeit und Sozialpolitik, H. 3-4. S. 29-35.

Zürn, Michael (1992), Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes. Opladen.